



人权理事会

第十六届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告和
高级专员办事处及秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、经济、
社会和文化权利，包括发展权

联合国人权事务高级专员办事处关于国际合作在支持本国
落实残疾人权利方面努力中的作用的专题研究

提要

本研究报告着重于国际合作在落实残疾人权利中的作用。它分析了在《残疾人权利公约》下开展的国际合作，列出了国家、国际和区域组织以及民间社会组织参与的国际合作范例，并确定了国际合作面临的各种挑战。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 国际合作与《残疾人权利公约》.....	3-15	3
三. 同《残疾人权利公约》有关的国际合作范例.....	16-45	6
A. 国家之间的合作.....	16-21	6
B. 与国际组织的合作伙伴关系.....	22-30	8
C. 与区域组织之间的合作伙伴关系.....	31-35	10
D. 与民间社会组织的合作伙伴关系.....	36-45	12
四. 国际合作面临的挑战.....	46-52	15
五. 结论.....	53-54	16
附件		
呈件.....		18

一. 引言

1. 理事会第 13/11 号决议请人权事务高级专员办事处(人权高专办)“与相关的利益攸关方协商,包括国家、区域一体化组织等区域组织、社会发展委员会残疾问题特别报告员、残疾人组织等各类民间社会组织 and 国家人权机构,编写一份关于提高对国际合作在支持各国落实《公约》的宗旨和目标方面努力中所发挥的作用的认识的研究报告”。

2. 为落实此项任务,人权高专办首先向各国发出普通照会,并致函各国家人权机构、民间社会组织、联合国各机构和残疾问题特别报告员,为本研究报告征求意见。结果,人权高专办从各国、政府间组织和区域组织、国家人权机构和民间社会组织分别收到 43 份、8 份、15 份和 11 份回信,并收到残疾与发展全球伙伴关系关系的来文,还收到了残疾问题特别报告员的呈件。附件 1 列出了回复者的完整名单,所有呈件可到人权高专办网站上查阅。¹

二. 国际合作与《残疾人权利公约》

3. 国际合作是实现充分享有人权中的一项重要内容。联合国会员国在《宪章》下承诺实现国际合作,增进并鼓励尊重人权,²《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》等条约要求这些文书的缔约国采取措施,最大限度地利用现有资源,单独采取措施并借助国际合作实现经济、社会和文化权利。³

4. 《残疾人权利公约》还承认国际合作在促进、保护和确保残疾人权利中发挥着作用。序言提及“国际合作对改善各国残疾人,尤其是发展中国家残疾人的生活条件至关重要”。在执行部分段落中,《公约》规定,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”。⁴《公约》第 32 条进而包括关于国际合作的单独条款,强调国际合作和发展对于充分实现残疾人权利至关重要。⁵

5. 《公约》对国际合作采取的办法中有几个组成部分突显有必要更明确地了解《公约》下的国际合作性质和范围。首先,在支持国家为执行《公约》所做努力的背景下承认国际合作和推进国际合作的重要性,国际合作旨在“实现本公约的

¹ 见 www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions_study.htm。

² 《联合国宪章》第一条第三项、第五十五条和第五十六条。

³ 《经济、社会、文化权利国际公约》第 2(1)条;《儿童权利公约》第 4 条和第 23(4)条。

⁴ 《残疾人权利公约》第 4(2)条。

⁵ 同上,第 32 条。

宗旨和目的”。⁶ 《公约》的宗旨和目的是“促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重”。⁷ 这表明国际合作超越了以前文书一贯重视的经济、社会和文化权利，将合作纳入包括公民和政治权利在内的所有权利领域。

6. 第二，同其他人权文书相比，《公约》更加明确地确定了参与国际合作的主要行为者，规定“缔约国……将为此在双边和多边的范围内采取适当和有效的[国际合作]措施，并酌情与相关国际和区域组织及民间社会，特别是与残疾人组织，合作采取这些措施”。⁸ 条款首先提及国家之间的合作，序言部分指出，合作应尤其使发展中国家的残疾人受益。第 32 条中的国际合作不仅仅局限于发达国家与发展中国家之间的合作，可以包括南北合作、北北合作和南南合作。该条认识到国际合作的重要性对《公约》缔约国具有法律影响，因此提到“国家之间”的合作，不仅仅是指缔约国之间的国际合作，而且还包括更广泛的国家之间的合作。

7. 此外，国际合作超越了国家之间的国际合作，包括其他行为者，如国际、区域和民间社会组织。因此，在国际上可能通过国际和区域组织，尤其是联合国、美洲国家组织、非洲联盟或欧洲委员会、事实上还有民间社会组织进行合作，或与它们合作。提到民间社会组织，尤其是残疾人组织时，不妨回顾《公约》的基本原则，如充分、有效地参与和包容⁹ 以及起草《残疾人权利公约》期间民间社会组织的格言：“没有我们的参与就不能讨论我们的问题”。

8. 第三，同其他人权文书不同，《公约》列出了四种同国际合作最相关的重叠模式，以支持实现残疾人权利，即：¹⁰

- (a) 确保包容和便利残疾人参与国际合作，包括国际发展方案；
- (b) 能力建设，如交流和分享信息、经验、培训方案和最佳做法；
- (c) 促进研究方面的合作，便利科学技术知识的获取；以及
- (d) 提供技术和经济援助，包括便利获取和分享无障碍技术和辅助技术以及通过技术转让提供这些援助。

9. 为此，《公约》就缔约国应采取的国际合作模式向其提供指导和信息，以使其履行《公约》规定的义务。

⁶ 同上，第 32(1)条。

⁷ 同上，第 1 条。

⁸ 《残疾人权利公约》，第 32(1)条。

⁹ 同上，第 3 条。

¹⁰ 同上，第 32(1)(a)至(d)条。

10. 第四，根据第一种合作模式，国际合作应是“包容的”和“便利的”。¹¹ 包容是一个宽泛的概念，一方面要求不把残疾人和残疾人代表组织排除在发展方案编制、执行或监测和评价之外，另一方面，要求采取积极措施，在这类过程中咨询残疾人，并确保残疾人充分、有效地参与其中。根据《公约》的宗旨，包容性发展合作应充分重视所有残疾人，不论是肢体、精神、智力还是感官残疾者。¹² 便利性同样是一个宽泛的概念，根据《公约》，它包括便利残疾人无障碍地进出物质环境，使用交通工具，利用信息和通信，以及享用向公众开放的其他设施和服务。¹³

11. 为解决残疾人一般在社会中，尤其是在国际合作中的边缘化问题，包容的和便利的国际合作对于残疾人很重要：只有积极主动地努力，将残疾人纳入进来，才可能克服障碍，尤其是社会障碍。¹⁴ 此外，包容的和便利的国际合作还为增强残疾人的权能提供了一种途径，帮助确保合作遵循其他原则，如非歧视性、机会均等以及尊重固有的尊严。

12. 实际上，包容的和便利的国际合作要求对发展合作组成采取“双轨办法”，这种发展合作一方面包括残疾人专项发展方案，另一方面要求将残疾人权利纳入更广泛的发展合作主流。¹⁵ 考虑到约 80%的残疾人生活在发展中国家，许多人生活贫穷，而残疾人往往在穷人中的比例更高，这一点尤其重要。¹⁶ 因此，确保开展包容的和便利的国际合作，对于此类合作的成功非常重要。实际上，如果不把残疾人纳入进来，就无法实现发展目标，尤其是千年发展目标。¹⁷

13. 第五，国际合作除了明确包括国际发展方案外，其范围更加广泛，还可以包括其他合作形式，如国际人道主义援助。若要支持全面落实《公约》，更宽泛地阐释国际合作非常重要，除其他外，《公约》要求缔约国采取一切必要的措施，确保在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况 and 自然灾害时，残疾人获得保护和安全。¹⁸ 自然而然地，所有人道主义行动阶段——从备灾、过渡阶段到交接救灾行动——还应包容并便利残疾人参与。

¹¹ 同上，第 32(1)(a)条。

¹² 《残疾人权利公约》第 1 条。

¹³ 《残疾人权利公约》第 9 条。

¹⁴ 见国际残疾与发展联合会在残疾人权利委员会一般性讨论日上就《公约》第 9 条所作的发言，可登陆 www2.ohchr.org/SPdocs/CRPD/DGD7102010/submissions/IDDC.doc 查阅。

¹⁵ 见 PCM 关于“双轨办法”的指南，网址 www.inclusive-development.org/cbmttools/part1/twin.htm。

¹⁶ www.inclusive-development.org/cbmttools/part1/perspective.htm。

¹⁷ 见“千年发展目标与残疾”，可登陆 www.un.org/disabilities/default.asp?id=1470 查阅。

¹⁸ 《残疾人权利公约》第 11 条。

14. 第六，《公约》鼓励以基于人权的方式开展国际合作。第 32 条承认必须开展国际合作，以支持实现《公约》的宗旨和目的；要求国际合作尊重《公约》的基本原则，最具体是指要有包容性和便利性；以及促进能力建设。这些因素反映了以人权为基础促进发展的三项基本原则，即：所有国际合作应进一步落实人权，包括《世界人权宣言》和其他人权文书规定的人权；人权标准和原则应指导发展合作、所有部门的方案制定以及方案制定过程的所有阶段，如发展方案的制定、执行、监测和评价；国际合作应推动承担义务者的能力建设，使其履行义务，并推动权利人享有自己的权利。¹⁹

15. 最后，《公约》明确规定，国际合作虽然重要，但同各国尊重、保护和履行残疾人权利的法律义务互为补充。《公约》明确承认必须开展国际合作，支持各国为落实残疾人权利所做的努力，并进而规定国际合作“不妨害各缔约国履行其在本公约下承担的义务”。²⁰ 因此，各国仍是《公约》相关主要义务的承担者，最终负责执行《公约》条款，尽管国际合作在确保充分落实残疾人权利方面发挥了重要作用。

三. 同《残疾人权利公约》有关的国际合作范例

A. 国家之间的合作

16. 国家之间的合作，不论是南北合作、南南合作还是北北合作，是第 32 条关注的重点，也可能是落实残疾人权利的一条重要途径。这种合作的作用有几个方面，尤其是：提供分享执行《公约》经验的手段；允许各国追赶那些在促进和保护残疾人权利方面经验更为丰富的国家，同时避免之前出现的错误和挑战；向较穷的国家提供经济和技术援助，它们在执行《残疾人权利公约》成本高昂部分方面，如逐渐落实经济、社会和文化权利，或者在人道主义紧急情况下尤为重要；帮助各国从创新中受益，例如可帮助残疾人在社会中独立生活的辅助技术。

17. 在本研究报告的呈件中，南北合作是特别常见的一种国际合作模式，包括发展合作、能力建设和信息共享。例如，西班牙正为墨西哥的能力建设和信息共享领域提供援助。德国支持智利在该国的早期教育系统中吸纳残疾儿童，因此近 2,200 名残疾儿童现在进入正规幼儿园。与此相似，捷克共和国在摩尔多瓦共和国推动残疾儿童的包容教育。塞浦路斯虽然签署了《公约》，但尚未批准，它通过欧洲社会基金提供的双边援助建立了残疾问题评估数据库。印度尼西亚与瑞典举行了关于残疾人权利的对话。此外，印度尼西亚与澳大利亚合作专门面向残疾人以及与残疾人打交道人士实施了包容残疾人的两性能力建设和发展方案。约旦

¹⁹ 《关于发展合作采取基于人权做法的联合国共同谅解》，联合国发展集团网站(www.undg.org)。

²⁰ 《残疾人权利公约》第 32 条第 1 和第 2 款。

与残疾人事务高级理事会和英国文化委员会签署了共同的《谅解备忘录》，从而“促进残疾人的有效参与，并使他们在平等和机会均等的基础上融入约旦社会”。根据该备忘录，建立了名为“人人获得机会”的非官方网络，该网络由 101 个关注残疾问题的民间社会组织 and 政府机构的代表组成。²¹ 奥地利将残疾人重返社会定为与塞尔维亚合作的优先事项之一。

18. 尽管南南合作在本研究报告的呈件中不太突出，但其对于帮助各国促进残疾人权利具有重要意义，例如通过历史、经历或发展水平相似的国家交流经验或者通过区域领导人支持邻国执行《公约》来推进残疾人权利。墨西哥和几个拉丁美洲国家开展国际合作，寻求促进残疾人参加体育活动，并培养康复中心员工的能力。²² 在 2010 年 1 月海地发生地震后，巴西为其残疾人康复领域提供双边支持。毛里求斯与印度和南非签署了在残疾问题上合作的《谅解备忘录》，古巴支持尼加拉瓜于 2009 年开展残疾原因全国研究，目的是将公共政策更有针对性地适用于残疾人。

19. 2010 年 8 月举行的关于如何就残疾问题开展南南合作的高级官员会议重申了亚太区域对南南合作的承诺。²³ 会议通过了《就残疾问题开展南南合作的曼谷声明》，其中包括一项建议，支持 2013 至 2022 年在亚太区域建立新的区域残疾十年，建议政府批准和执行《残疾人权利公约》，并推进包容残疾人的发展。²⁴ 会议进一步承认需要加强联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(联合国亚太经社会)与亚太残疾人发展中心之间的合作，承诺加强多方行为者之间的国际合作，以执行《公约》。²⁵ 南南合作会议强调了在下一个残疾十年(2013-2022 年)期间私营部门在推动“具有社会包容性的企业发展”中的关键作用，指出通过国际合作，非国家利益攸关方在执行《公约》方面正发挥着越来越重要的作用。

20. 为推动国际合作遵循《公约》的标准和原则，若干国家公布了关于如何制定和执行包容和方便残疾人的发展方案和政策的准则。一个例子是新西兰的援助方案，该方案倡导残疾人积极参与所有相关领域公共政策的对话、制定和执行。德国经济合作与发展部拟定政策文件，列出在制定和推动以“双规办法”促进发展时对残疾人采取以人权为基础的原则，规定具体项目和跨部门项目都要将残疾

²¹ 见约旦国家人权中心的呈件，可登陆 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/study/NCHRJordan.pdf 查阅。

²² 见墨西哥的呈件，可登陆 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/study/Mexico.doc 查阅。

²³ 政府残疾人问题高级联络中心、东南亚国家联盟(东盟)区域商界代表以及参加联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(联合国亚太经社会)/亚太残疾人发展中心的 19 个亚太国家的社区康复执行人出席了高级官员会议。见 www.apcdfoundation.org/?q=content/bangkok-statement-south-south-cooperation-disability。

²⁴ 见 http://publication.apcdfoundation.org/publications/StS_Report.pdf。

²⁵ 同前。

人纳入发展合作。奥地利发展署制定了内部准则，在其方案制定中承认残疾人的权利。

21. 2008 年，在残疾人援助组织和国家残疾人组织的大力游说下，澳大利亚国际开发署(澳援署)开始与残疾人组织进行国际咨询。咨询活动积极征求全世界残疾人组织的意见和看法。2002 年，意大利公布残疾人参与发展合作的准则——2010 年增订版，该准则的基础是残疾的社会模式。挪威正在制定规章，要求所有接受政府支助的非政府发展项目必须将残疾人纳入。类似的双边政府援助规章也在考虑之中。

B. 与国际组织的合作伙伴关系

22. 《公约》还承认国际和区域政府间组织在合作推进《公约》方面的作用。国际和区域一级的政府间组织在以下方面发挥着作用：收集和传播关于《公约》的信息，通过技术和发展合作及人道主义援助，在切实执行《公约》方面为各国和民间社会提供指导、专业技术和经验。此外，区域和国际组织还在交流知识、统一术语和概念、达成共识、传播良好做法以及推动和协调研究方面发挥着作用。这类组织还可以提出建议，并制定国际合作的相关标准。在国际和区域两级，这些组织为各国和民间社会提供平台，从而分享同《公约》相关的国际合作经验，并确定挑战和最佳做法。本小节其他部分提供了与联合国各机构开展国际合作的一些范例，其余各节着重介绍区域一级的合作。

23. 国际劳工组织(劳工组织)在与政府、社会伙伴和残疾人组织合作和支持它们时采用“三方加一”办法。例如，这涉及通过有效的立法促进残疾人的就业性和就业项目，该项目在中国、埃塞俄比亚、乌干达、坦桑尼亚、泰国、越南和赞比亚开展，加强国家能力，开发工具，以增强在制定法律和政策方面的能力，并加大执行力度。在该项目的支持下，南非西开普大学建立了残疾法律与政策中心，作为区域残疾人权利资料来源。这所大学开展研究并组织培训班，从 2011 年起还将开设残疾法律和政策硕士课程。

24. 自 2008 年以来，劳工组织与爱尔兰援助伙伴关系方案合作执行“通过残疾包容支援服务促进残疾人体面工作的技术合作项目”。该项目正在柬埔寨、埃塞俄比亚、肯尼亚、老挝、乌干达、坦桑尼亚、越南和赞比亚实施，目的是通过使决策者和服务提供商了解残疾人权利、通过残疾人平等培训，改变他们对残疾人的看法，从而将残疾妇女和男子更广泛地纳入小型企业发展、小额供资、职业培训、促进就业、减少贫穷和农村发展方案的主流。

25. 世界卫生组织(世卫组织)积极参加 2009 年 2 月在曼谷举行的第一届亚太社区康复会议。会议汇集了 51 个国家的社区康复代表，目的是促进社区康复方面的信息共享、研究和发展。世卫组织西太平洋区域办事处制定了《社区康复区域行动框架》，其中载有针对会上公布的《曼谷宣言》确定的关键领域的建议。世卫组织太平洋岛屿国家精神卫生网络召集 16 个国家共同开展宣传、人力资源和

培训、精神健康政策、规划、立法和服务发展工作。该网络与非政府组织和其他区域机构建立战略伙伴关系，以减少目前精神健康活动的分散状态，并解决治疗上的缺口。

26. 2009 年第一季度，世界知识产权组织(知识产权组织)主持召开了两次权利人与感官残疾人组织代表之间的利益攸关方平台会议，探索如何最有效地增加感官残疾人获得文件的渠道。该平台包括不同区域的利益攸关方，分为三个工作组，分别是可信的中介机构、技术和能力建设小组。迄今为止，该平台的主要成就之一就是制定可信的中介试点项目，以便利服务盲人和视觉障碍人群的不同国家机构之间以无障碍方式跨境交换版权作品。国际合作的另一个领域是目前知识产权组织领导的关于版权豁免新条约的谈判，以便让残疾人通过数字手段了解受版权保护的内容。

27. 呈件还提到国际组织在国家一级开展的合作。在摩尔多瓦，联合国国家工作队优先为执行《公约》提供援助；在 2010 年 7 月国家批准《公约》之前，一个机构间小组负责向政府、国家人权机构和民间社会解释《公约》的概念性内容和法律内容。目前，执行工作得到了该小组的支持。在埃及，一个联合国联合方案——包括联合国开发计划署(开发署)、世卫组织、劳工组织和联合国儿童基金会(儿童基金会)——正在为政府提供技术援助，并与区域专家一道制定执行《公约》的国家行动计划。开发署正在支助阿尔巴尼亚政府——该国已经签署《公约》但尚未批准——使其国家战略符合《公约》标准。在获得就业、包容性教育、获得优质支助服务、在社区中独立生活以及无障碍利用环境和信通技术方面国家能力得到了增强。

28. 在布基纳法索，儿童基金会和国际残疾协会支持布基纳法索政府在 2009 年制定国家残疾政策框架和三年期方案。在黑山，由政府、儿童基金会、开发署和欧洲联盟组成的国家和国际行为者建立了伙伴关系，制定了社会融合综合项目。²⁶ 在乌克兰，劳工组织、开发署和乌克兰政府合作在乌克兰实施项目，通过获得就业机会推动由开发署和劳工组织共同资助的包容性就业服务。在海地，人权高专办领导的保护组与国际残疾协会和其他行为者合作，倡导将残疾问题纳入救灾和重建过程所有阶段的主流。

29. 开发署于 2009 年 4 月在黑山组织了第二届残疾人问题区域讲习班——开发署的作用。讲习班的目的是交流包容性残疾人方案制定方面的信息，并探索制定联合方案的可能性。讲习班汇集了开发署国家办事处西巴尔干国家办事处残疾人协调中心和开发署布拉迪斯拉法区域中心以及人权高专办、儿童基金会、难民署和黑山国家利益攸关方。开发署还支持阿拉伯残疾人组织²⁷ 推动活动家、媒体

²⁶ 见儿童基金会的呈件，可登陆 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/study/UNICEF.doc 查阅。

²⁷ 阿拉伯残疾人组织是阿拉伯世界残疾人组织联盟，其主要目标是代表并促进该区域残疾人的权利，在阿拉伯世界乃至国际社会建立网络，帮助残疾人在本国中更好地代表自己。

和政府官员之间关于《公约》的对话。例如，人权高专办于 2010 年 11 月在雅温得开展关于《公约》的能力建设和增强意识活动：研讨会旨在推动中非区域批准《公约》，政府当局、国家人权机构、国民议会以及民间社会组织代表出席了研讨会。

30. 为确保联合国同《公约》有关的各项工作保持一致且互为补充，《残疾人权利公约》机构间支助小组²⁸ 努力协调联合国支持《公约》的各项工作，最近在联合国发展集团框架内，为联合国国家工作队(国家工作队)以及将残疾人权利纳入国家一级联合国方案制定的执行伙伴编写了指导说明。²⁹ 该指导说明旨在帮助国家工作队和执行伙伴将残疾人的权利纳入联合国国家方案制定主流中，而且旨在支持国家工作队在国家一级采取集体行动和协调工作，为会员国提供援助，促进联合国工作的协调一致，并帮助联合国发展集团(发展集团)成员为国家工作队提供目标更加明确的支助。

C. 与区域组织之间的合作伙伴关系

31. 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(联合国亚太经社会)支持成员国和准成员国政府制定办法，推动残疾人参与发展进程。³⁰ 通过业务活动、鼓励联网和合作行动，确定良好做法，就执行《亚洲及太平洋残疾人十年行动议程》，尤其是第二个十年(2003-2012 年)³¹ 提供咨询服务，以提供这项支持。在这种背景下，2002 年通过了《为亚洲及太平洋残疾人努力缔造一个包容、无障碍和以权利为本的社会的琵琶湖千年行动纲要》，作为第二个十年的区域政策准则。《行动框架》承认，亚太残疾人发展中心——泰国政府与多个利益攸关方，如日本国际协力事业团、联合国亚太经社会和非政府组织之间合作——是一个协调机构，为残疾人提供能力建设、社区康复，使其无障碍获得信息和通信技术。亚太残疾人发展中心还推进亚太区域、非洲区域、阿拉伯区域以及拉丁美洲和加勒比国家之间的区域合作。

32. 非洲联盟宣布新千年的头十年(1999-2009 年)为非洲残疾人十年。2001 年，非洲联盟劳工和社会事务委员会及其非洲康复研究所与劳工组织共同制定了《非洲大陆行动计划》，以指导非洲联盟成员国落实非洲十年。通过非洲残疾人十年，使非洲各国承担起执行该十年计划活动的责任。2008 年 10 月，非洲残疾人

²⁸ 《残疾人权利公约》(2006 年)生效后不久成立了《残疾人权利公约》机构间支助小组，汇集了 25 个联合国专门机构、基金和方案。

²⁹ 更多信息见 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/GuidanceNoteJuly2010.pdf。

³⁰ 见“残疾与国际合作与发展：政策和做法回顾”的报告，世界银行和意大利发展合作，2010 年 6 月。

³¹ 同前。

十年延期到 2019 年。³² 非洲残疾人十年秘书处与非洲国家政府、民间社会组织
和残疾人组织开展合作。秘书处研究制定了残疾指标，并编写残疾研究培训手
册，撰写保健、教育、艾滋病毒/艾滋病领域的残疾研究报告，对记者进行培
训，开发资源以便利残疾人组织在残疾法和政策领域的工作，并举办数字故事讲
习班，参加者包括九个国家的父母和青年。非洲十年还推动了之前边缘化残疾群
体的非洲大陆残疾人组织之间建立残疾网络。³³ 非洲联盟、泛非议会和不同国
家的议员都将残疾议程列入决策核心。³⁴

33. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)于 2004 年宣布 2003-2014 年为阿拉伯残
疾人十年。³⁵ 在减贫的背景下，阿拉伯十年确定了以下目标：(a) 降低残疾人的
失业率；(b) 采取干预措施，通过减贫战略限制贫穷，并确保残疾发生率不会因
为贫穷而增加；(c) 在贫穷地区执行康复方案，帮助低收入家庭积极对待残疾
人，并努力开发和提高残疾人的智力和能力；(d) 向无法工作的人和重度残疾者
提供贷款，确保他们有尊严地生存，并为那些能够工作的人提供财政援助，直到
他们找到工作。³⁶

34. 欧洲联盟委员会在其同残疾有关的发展合作努力中力图采取双轨办法。
《2008-2009 年欧洲行动计划》规定有责任改进将残疾问题纳入发展援助的主
流。欧洲联盟委员会在《残疾与发展指导说明》的基础上处理残疾与发展问题，
该说明提供了如何在发展合作背景下处理残疾问题的指导意见。欧洲联盟委员会
明确承认“未考虑到残疾人的需要，就无法实现减贫目标”。³⁷ 不过，实行起
来仍然面临着挑战。³⁸ 欧洲联盟委员会共同资助了“将残疾问题纳入发展合作
主流”项目，该项目涉及同 12 个非政府组织、残疾人组织、地方实体和意大利
外交部合作。自 2000 年以来，该项目把 82 个伙伴国家作为目标。目前，欧洲联
盟委员会正在编写新的欧洲残疾战略，主要目标是在欧洲执行《公约》。

35. 欧洲委员会正在执行《2006-2015 年残疾行动计划》。除其他外，基本目标
是，帮助成员国强化反歧视措施，增强残疾人享有平等机会、独立生活，确保他

³² 见 www.add.org.uk/newsStory.asp?ID=10095。

³³ 见南非残疾人联合会，可登陆 www.safod.org/African%20Decade/African%20Decade.htm 查阅。

³⁴ 同前。

³⁵ 见 www.escwa.un.org。关于阿拉伯十年，见 [www.friendsfordisabled.org.lb/ArabDecade English.pdf](http://www.friendsfordisabled.org.lb/ArabDecade%20English.pdf)。

³⁶ 见 www.friendsfordisabled.org.lb/ArabDecadeEnglish.pdf。

³⁷ 见《残疾与发展指导说明》，欧洲联盟委员会，2004 年 7 月，可登陆 http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/Disability_en.pdf 查阅。

³⁸ 根据荷兰残疾与发展联盟，《指导说明》中规定的原则尚未付诸实施。见 www.dodd.nl/default.asp?action=article&id=4254。

们的选择自由，完整的公民资格，并积极参加社区生活。³⁹ 欧洲委员会还发表了约 60 份报告和比较分析，为交流知识和制定社会基准提供了有用的工具。⁴⁰

D. 与民间社会组织的合作伙伴关系

36. 在国际合作领域应当积极咨询残疾人组织，它们有可能充分、切实地参与国际合作努力。⁴¹ 此外，各国和政府间组织在帮助残疾人组织方面发挥着作用，帮助培养残疾人享有《公约》规定权利的能力。由于对执行《公约》面临的挑战和机遇的具体知识和了解，民间社会组织自身在向各国或政府间组织及其他民间社会组织提供国际合作方面发挥着作用。

37. 呈件提供的资料表明，缔约国与民间社会组织合作并通过它们输送资金，为残疾项目提供支持。例如，德国支助残疾人组织并积极参与柬埔寨、越南和坦桑尼亚的国家减贫战略。与此相似，联合王国支持残疾人参与尼日利亚的宪法改革进程。挪威还致力于加强发展中国家的残疾人组织。芬兰和世界聋人联合会四个国家进行需求评估，以便发展面向儿童和青少年的手语教育。⁴²

38. 丹麦通过丹麦的民间社会组织，如通过伞式组织丹麦残疾人组织，支持残疾人在发展合作中的权利。在其他举措中，丹麦残疾人组织支持非洲残疾十年方案。由于这些努力，卢旺达十年指导委员会终于在 2009 年制定了国家计划，以便提高残疾人的生活质量(2010-2019 年)。⁴³ 除采取其他步骤之外，康复领域已采取措施，针对感官残疾人的方案也已经到位。⁴⁴ 提供此类双边援助以加强地方能力的另一个例子是，丹麦喉切除者协会与残疾人伞式组织尼泊尔国家残疾人联合会之间合作。该举措包括尼泊尔国家残疾人联合会以及开展游说和宣传活动促进尼泊尔批准《公约》的自愿者和工作人员的能力建设。通过这种合作，几位制宪会议成员接受培训，成为支持批准《公约》的代言人，由于这些和其他因素，尼泊尔于 2010 年 5 月批准了《公约》。⁴⁵ 这些国际合作努力为加强残疾人组织在地方一级争取《公约》规定的权利做出宝贵贡献。

³⁹ 见“残疾与国际合作与发展：政策和做法回顾”报告，世界银行和意大利发展合作，2010 年 6 月。

⁴⁰ 同前。

⁴¹ 《残疾人权利公约》第 3 条。

⁴² 见残疾问题特别报告员在社会发展委员会第四十五届会议上的发言，可登陆 www.un.org/esa/socdev/enable/srcsodc45.htm 查阅。

⁴³ 见丹麦的呈件，可登陆 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/study/Denmark.doc 查阅。

⁴⁴ 见卢旺达政府提交的普遍定期审议报告，可登陆 www.minijust.gov.rw/IMG/pdf/Rapport_Human_Right.pdf 查阅。

⁴⁵ 见丹麦的呈件，可登陆 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/study/Denmark.doc 查阅。

39. 各国和民间社会组织之间的国际合作发生在区域一级。2006-2008 年开始实施一个欧盟赞助的项目“将残疾问题纳入发展合作主流”，该项目吸引了 12 个欧洲民间社会组织参加，其中包括残疾人组织。⁴⁶ 这些项目由非政府组织、残疾人组织、地方实体和意大利外交部执行，负责收集相关数据并建立无障碍数据库。这使得确定发展合作领域的行为者有了可能，证明需要更好地协调。2010-2012 年间欧盟将为该项目的后续工作提供资金。新项目由包括非政府组织和残疾人组织在内的 11 个伙伴运作，⁴⁷ 目的是通过发展合作推动在执行《公约》上保持一致。

40. 国际合作还发生在民间社会组织之间以及民间社会组织与研究机构和大学之间。在意大利，民间社会组织，如意大利麻风病防治协会和残疾人国际协会倡议将重视残疾人纳入发展专业硕士课程中。因此，几所意大利大学通过了关于残疾人权利的具体培训模块。⁴⁸ 印度曼迪亚县的两个社区康复方案 10 年来惠及 22,000 多残疾人，意大利麻风病防治协会和残疾人国际协会开展研究项目，评估了该方案的影响。该研究项目采用了定量和定性方法，残疾人组织、联合会和大学学者以及地方社团都参与了该项目。残疾人和地方社团掌控并决定研究的优先次序，并依靠残疾人国际协会和残疾人大学学者提供的技术支持，以其自身的观点评估社区康复的影响。

41. 民间社会行为者开展国际合作的另一个例子是精神障碍治疗中心和中欧大学共同开办“实践中的精神障碍法”暑期学校的举措，其重点是《公约》。通过讲课、模拟法庭及其他方法，加强了欧洲和非洲执业律师、活动家和学者在精神保健和残疾人权利领域的的能力。一些参与者继续与精神障碍治疗中心一道推进本国智力和社会心理残疾人的权利。与此相似，精神障碍治疗中心为欧洲国家的诉讼律师开办讲习班，培养他们在《公约任择议定书》下有关个人诉讼程序的能力。精神障碍治疗中心目前正在发展有意从事精神障碍法工作的律师网络。

42. 最后，国际合作还发生在民间社会组织与国际和区域组织之间。劳工组织、教科文组织以及国际残疾和发展联盟同残疾与发展方面的其他主要利益攸关方密切磋商，制定了社区康复准则。⁴⁹ 该准则——2004 年起开始拟定——旨在通过支持将残疾人纳入保健、教育、就业、社会技能培训和其他社区服务中，增强

⁴⁶ 更多信息见：www.make-development-inclusive.org。

⁴⁷ 更多信息见：www.iddcconsortium.net/joomla/index.php/component/content/article/38-news-and-events/361-100629-mdi-proj-launch。

⁴⁸ 摩德纳大学、勒佐艾米利亚大学、博洛尼亚大学和罗马智慧大学。见意大利麻风病防治协会/残疾人国际协会的呈件，可登陆 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/study/ITALY_AIFO_and_DPI.doc 查阅。

⁴⁹ 见 www.who.int/disabilities/cbr/en/。

残疾人的权能。2010年10月在尼日利亚举办的第四次社区康复非洲网络会议上提出了这些准则。⁵⁰

43. 世界银行还建立了残疾与发展全球伙伴关系，将其作为一个由国家政府、开发银行、联合国各机构、残疾人组织、非政府组织、大学、基金会和企业组成的全球联盟，它们都致力于实现残疾与发展全球伙伴关系的目標，即消除发展中国家残疾人遭受的社会和经济排斥、残疾人及其家人贫穷的问题。⁵¹ 这一举措也是交流和分享各种做法的国际平台；有助于学习和合作，包括南北交流，并鼓励捐助方在执行《公约》上保持一致。世界银行正通过发展赠款机制及意大利、芬兰和挪威建立的多方捐助者信托基金(捐赠资金)为残疾与发展全球伙伴关系提供支持。残疾与发展全球伙伴关系和世界银行还在捐赠资金的支持下开展了许多活动，包括：(a) 关于发生灾害时的残疾问题的研究；(b) 关于包容性国家发展战略的能力建设项目；(c) 关于无障碍环境、通用设计、旅游和发展的区域研讨会；(d) 海地重建问题工作组，旨在确保海地地震后重建努力的所有阶段都有残疾人参与其中，确保所有重建和新建的基础设施完全无障碍，残疾人可以使用。⁵² 残疾与发展全球伙伴关系和美洲开发银行共同筹办了2010年3月举行的海地重建和创新型通用设计会议。⁵³

44. 包容性信息和通信技术全球倡议是联合国全球信息和通信技术与发展联盟的旗舰宣传倡议。包容性信息和通信技术全球倡议是致力于推动全世界执行《残疾人权利公约》规定的数字无障碍议程的一种公私伙伴关系。它借助论坛和网络活动，推动国际电信联盟(国际电联)、国际标准化组织(标准化组织)、欧洲电信标准研究所、美国国家标准学会、电信、电气和信息技术咨询委员会以及其他主要标准制定组织参与目前的讨论，推进协调一致和标准化。⁵⁴ 例如，包容性信息和通信技术全球倡议和国际电联与全世界工业界、非政府组织、政府和学术机构的60多名专家一道，联合制定了供决策者使用的电子无障碍政策工具包。⁵⁵ 国际电联与包容性信息和通信技术全球倡议合作，在所有大陆推广系统能力建设方案，培训如何满足无障碍广播和通信服务的要求。本节展示了为残疾人带来短期成果的机会，因为在大多数国家中，一个实体控制着为全国人口提供服务的几个运营商。值得指出的还有，现在多数国家都设有监管机构。

⁵⁰ 见 www.ilo.org/skills/what/events/lang--en/WCMS_146003/index.htm。

⁵¹ 见 www.gpdd-online.org/。

⁵² 见“残疾与国际合作与发展：政策和做法回顾”报告，世界银行和意大利发展合作，2010年6月。关于重建问题工作组，见 www.un.org/disabilities/default.asp?id=1533。

⁵³ 见 www.un.org/disabilities/default.asp?id=1533。

⁵⁴ 见包容性信息和通信技术全球倡议的呈件，可登陆 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/study/G3ict.doc 和 www.g3ict.org/about 查阅。

⁵⁵ 更多信息见 www.e-accessibilitytoolkit.org。

45. 在残疾人国际协会和美国律师事务所 Powers Pyles Sutter & Verville PC 的支持下制定了残疾人数码无障碍和包容指数。⁵⁶ 美国无障碍委员会是一个多方利益攸关方委员会，包括欧洲联盟委员会、日本、加拿大和澳大利亚，负责规定政府采购的信息和通信技术标准，它邀请国际与会者参加其电信、电气和信息技术咨询委员会会议，非正式建立了公共采购协调机构——政府的信息和通信技术设备。

四. 国际合作面临的挑战

46. 本报告的呈件表明，许多国家及其他行为者积极参与促进国际合作，以支持执行《公约》并落实残疾人权利。尽管良好做法逐渐增多，但仍有必要指出迄今各项努力面临的种种挑战和不足。

47. 首先，呈件着重论述在残疾问题上的合作，将残疾问题纳入其他合作领域主流的信息并不多。主流化方面的不足有时是由于缺乏相关政策和准则，尽管这方面有一些范例。此外，根据国际残疾人联盟的呈件，在将残疾问题纳入发展合作主流的准则和政策存在的情况下，常常由于种种原因准则和政策未能得到充分实施：呈件显示，各国和国际组织常常没有足够或根本没有专门负责推动《公约》的工作人员和方案，这不仅直接影响执行具体的残疾人方案的能力，还影响将残疾工作纳入合作工作主流。另外，残疾问题特别报告员指出，现在仍未充分认识到要将残疾问题纳入主流以及包容性发展。特别报告员表示，需要系统监测将残疾问题纳入发展合作主流准则和政策的执行情况，这构成了新的挑战。

48. 第二，呈件强调，残疾领域的国际合作并不总是与《残疾人权利公约》规范和标准保持一致。一些民间社会的呈件显示，在发展合作中，对残疾问题仍采用慈善办法，而不是《残疾人权利公约》倡导的以权利为基础的办法。此外，政府之间通常通过双边谈判决定发展方案而没有民间社会行为者，如残疾人组织的直接参与，这说明缺乏包容性和便利性，结果就是政府机构得到加强，但各项努力对残疾人或其代表组织却不一定产生积极影响。国际残疾人联盟指出，国际合作项目仍为公共交通和建筑、通信基础设施、娱乐和职业培训服务提供资金，而这些机构并不是无障碍设计或具有包容性，因而将大多数残疾人排除在外。呈件指出，在教育领域，某些发展机构继续资助隔离教育方案，这违背了《公约》中的包容性教育原则。

⁵⁶ 见 www.g3ict.org/about。

49. 第三，呈件指出，尽管有许多国际合作的积极范例，但参加发展项目的行为者之间仍缺乏协作。⁵⁷ 有时这导致合作努力分散且不可持续。此外，呈件还指出在国际合作框架内执行的几个项目的国家所有权不充分，因此，在东欧执行的一些项目中，“国际社会在从机构护理转向社区护理的过程中，不能有效影响国家当局，使得新服务中保存了体制制度并再现了文化”。⁵⁸

50. 第四，呈件表明，国际合作有时把残疾人看作是一个单个群体。例如，国际合作行为者对两性平等问题关注不够，并未充分认识到性别与残疾之间的联系。由于男女的残疾经历受环境影响，因其性别、种族、年龄、阶级、环境和社会经济地位而大不相同，参与国际合作的行为者需要认识到，残疾人并不是同一个群体，因此要考虑到两性平等问题。此外，呈件还表明，国际合作对感官和智力残疾者的关注不够。为推动全世界所有区域所有残疾机构执行《公约》，加强国际社会在该领域的参与将是关键。

51. 第五，缔约国——尤其是发展中国家——在充分执行《公约》时，由于经济和技术资源限制，常常面临各种挑战。通过与拥有必要手段的国家开展国际合作，可以减轻这些挑战。

52. 最后，大部分呈件都着力强调发展合作，包括经济和技术援助能力，以及通过分享经验和信息以及培训等途径进行能力建设。然而，呈件揭示，研究或技术转让，如辅助技术领域的国际合作信息较少，尽管第 32 条提到该术语。此外，人道主义援助领域国际合作方面几乎没有任何信息，尽管国际合作能够且需要在这领域发挥重要作用。

五. 结论

53. 呈件为本研究报告奠定了基础，表明开展了大量国际合作，以支持国家为促进、保护和确保残疾人权利所做的各项努力。国际合作发生在国家之间，还表现为与国际组织和区域组织以及民间社会组织，包括残疾人组织结成伙伴关系。国际合作不仅仅局限于南北合作，还包括大量南南合作和区域间合作。本研究报告重点关注向人权高专办提交的呈件：毫无疑问，还有许多其他国际合作范例。

54. 尽管在该领域开展了大量国际合作，但仍面临种种挑战。国际合作似乎并未完全采用“双轨”办法，因为合作主要关注专门针对残疾人的项目，对将残疾人权利纳入更广泛的国际合作方面不够关注。由于穷人中的残疾人比例很高，不将其纳入主流，可能很难实现国际发展目标，如千年发展目标。同样，报告的许多

⁵⁷ 例如，见数据资源公司的呈件，可登陆 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/study/SERBIA_Investments_Gone_Wrong_International.pdf 查阅。

⁵⁸ 同前，国际残疾人联盟提出同样的批评意见，指出仍然常常为建立或装修机构提供资金支持而不是将这笔资金用于建立服务，如《残疾人权利公约》第 19 条所规定的，支持在社区中独立生存(见 www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/study/International_Disability_Alliance.doc)。

呈件基本上都关注残疾项目，不一定关注《公约》的执行，有时还导致这些项目不一定符合《公约》标准，例如，继续采用慈善办法，推行隔离而不是包容性办法，或者将残疾人视为单个群体，未考虑性别差异或残疾问题的多样性。此外，国际合作不一定在国家、国际和区域组织以及包括残疾人组织在内的民间组织之间得到协调。最后，国际合作更重视能力建设、信息分享、培训和发展合作，对其他可能的合作领域，如研究、技术转让和人道主义援助领域关注不够。

附件

[English only]

Submissions

States Parties

- Armenia
- Azerbaijan
- Belarus (English and Russian)
- Belgium
- Bosnia and Herzegovina
- Brazil
- Canada (English and French) and Annex (English and French)
- Costa Rica
- Cyprus
- Czech Republic
- Denmark
- France
- Germany
- Greece
- Guatemala
- Indonesia
- Ireland
- Kazakhstan
- Kyrgyzstan
- Latvia
- Lithuania
- Mauritius
- Mexico
- Republic of Moldova
- Nepal
- New Zealand
- Nicaragua
- Norway
- Paraguay
- Pakistan
- Peru
- Qatar
- Russian Federation
- Saudi Arabia
- Slovakia
- Slovenia
- Sudan
- Sweden
- Thailand
- Trinidad and Tobago
- Turkey
- Ukraine
- United Kingdom

Intergovernmental organizations

- Council of Europe
- European Commission
- International Labour Office (ILO)
- United Nations Children's Fund (UNICEF)

-
- United Nations Development Programme (UNDP)
 - United Nations Moldova
 - World Health Organization
 - World Intellectual Property Organization

Civil society organizations

- AIFO – Associazione Italiana Amici di Raoul Follereau and DPI – Disabled Peoples International Italia, Italy
- CBM
- Federation of Disability Organisations, Australia
- G3ict
- International Disability Alliance
- International Disability and Development Consortium (IDDC)
- Light for the World, Austria
- Mental Disability Advocacy Center (MDAC)
- Disability Rights International (DRI)
- Women With Disabilities, Australia
- World Federation of the Deaf (WFD)

National human rights institutions

- Commission Consultative des Droits de l'Homme, Luxembourg
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Mexico
- Commission nationale consultative des droits de l'homme, France
- Defensoría del Pueblo, Paraguay
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Germany
- Equal Opportunities Commission, Hong Kong
- Human Rights Commission, Canada
- Human Rights Commission, New Zealand
- Independent Monitoring Committee, Austria
- National Centre for Human Rights, Jordan
- National Human Rights Commission, India
- Ombudswoman for persons with disabilities, Croatia
- Procurador Nacional de Derechos Humanos, Guatemala
- Procuraduría de Derechos Humanos, Nicaragua
- Review of Special Education, New Zealand

Other organizations

- Global Partnership for Disability and Development

Special Rapporteur on Disability

- Submission by the Special Rapporteur on Disability to OHCHR thematic consultation on article 32 of the Convention.
-