联 合 国 A

大 会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/75
27 December 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的第 60/251 号决议的执行情况

联合国人权事务高级专员关于执行残疾人的人权研究报告所载建议进展情况的报告

GE. 07-10310 (C) 160207 050307

内容提要

本报告介绍了在执行关于人权与残疾问题的研究报告所载建议方面所取得的进展以及人权事务高级专员办事处关于残疾人人权的工作方案所载目标的实现情况。报告简要载列了人权高专办 2006 年在这一方面所开展的活动。2006 年所取得的主要进展是，大会于 12 月通过了《残疾人权利国际公约》——第八项核心国际人权文书。因此，报告介绍了《公约》的一些主要内容。本报告建议人权理事会继续审议人权与残疾问题，并建议理事会考虑请高级专员就人权与残疾问题提交年度分析主题报告。

目 录

	段 次	页 次
导 言.....	1 - 4	4
一、人权事务高级专员办事处就人权与残疾问题开展的活动.....	5 - 17	5
二、《残疾人权利国际公约》及其《任择议定书》...	18 - 54	7
三、结论和建议...	55	18

导　言

1. 人权委员会在其第 2005/65 号决议中吁请人权事务高级专员办事处(人权高专办)向人权委员会第六十二届会议报告在执行关于人权与残疾问题的研究报告所载建议方面取得的进展，同时报告人权高专办关于残疾人人权的工作方案所载目标的实现情况。人权理事会在其第 2/102 号决定中请联合国秘书长和高级专员继续按照人权委员会以前通过的所有决定开展活动，并更新有关报告和研究报告。本报告是根据这一要求提交的。

2. 2002 年人权高专办关于“人权与残疾问题：联合国人权文书在解决残疾问题方面的当前运用情况及其未来潜力”的研究报告(下称“研究报告”)着重探讨(当时)联合国六个核心人权条约机构为促进残疾人公平有效地享受人权和基本自由所开展的工作。研究报告的结论是，尽管联合国人权条约存在着相当大的潜力，然而，在解决残疾问题方面尚未得到充分的运用。为了今后加强运用现有人权条约和机制，研究报告向缔约国、条约机构、人权事务高级专员办事处、人权委员会、各国人权机构和民间社会提出了一系列广泛的建议。[1]

3. 该研究报告在其建议中认为有可能起草一项关于人权和残疾问题的公约。研究报告在结论中指出，该项公约“将标志着向前迈出一大步， 只会加强而不会损害现有六项人权条约规定的任何保护”。大会于 2001 年设立保护和促进残疾人权利和尊严的全面综合国际公约特设委员会(下称“特设委员会”)，该委员会召开了八届会议，并向大会提交了草案案文以供其采取行动。大会于 2006 年 12 月 13 日通过了载于第 61/106 号决议(见 A/61/611, 附件)的《残疾人权利国际公约》(下称“《公约》”)及其《任择议定书》。

4. 鉴于这一新进展的重要性，其中包括有关该研究报告提出的各项建议的执行情况，本报告试图向人权理事会提供有关新《公约》的信息。因此，报告分成三个部分。第一部分介绍了人权高专办在 2006 年所开展的有关人权和残疾问题活动的最新情况。第二部分详细说明了新《公约》所载的宗旨、内容、义务及其监督机制。第三部分提出了一些总结意见并指出理事会可能采取行动的一些建议。

---

[1] G. Quinn 和 T. Degener, “人权与残疾问题：联合国人权文书在解决残疾问题方面的当前运用情况及其未来潜力”HR/PUB/02/1, 联合国，纽约和日内瓦，2002 年。

一、人权事务高级专员办事处就人权和残疾问题开展的活动

5. 2006 年，人权高专办不断地加强人权与残疾问题方面的工作。为与高级专员《行动计划》所列五项行动要点保持一致，所开展的活动旨在：加强人权高专办与联合国各人权机构之间的协同作用；加强高级专员的领导作用；提高国家的参与程度；与民间社会和联合国各机构建立更密切的伙伴关系；以及加强人权高专办的管理和规划。

加强人权高专办与联合国各人权机构之间的协同作用

6. 人权高专办在报告期间的大量工作都集中于协助大会特设委员会起草《残疾人权利国际公约》及其《任择议定书》。为此目的，人权高专办参加了特设委员会分别于 2006 年 1 月 16 日至 2 月 3 日和 8 月 14 日至 8 月 25 日以及 2006 年 12 月 5 日召开的第七届和第八届会议。在第七届会议上，人权高专办举行了一次情况介绍会和午餐小组讨论会，介绍条约机构改革的情况，并提供了一份关于国际监督的背景文件。2006 年 9 月和 10 月，人权高专办参加了特设委员会为确保新《公约》的六种文本在技术上统一和一致而设立的起草小组。人权高专办还参加了 12 月 5 日续会的特设委员会第八届会议的通过工作，以及 2006 年 12 月 13 日大会第六十一届会议的最后通过工作。

7. 人权高专办已开始采用人权理事会的特别程序开展工作，在其任务范围内促进残疾人的各项权利。11 月 23 日和 24 日，人权高专办主办了关于“残疾人受教育权利”的专家研讨会，协助教育权利特别报告员编写提交理事会第四届会议的主题报告(A/HRC/4/29)。计划在 2007 年将开展类似的活动。

加强高级专员的领导作用

8. 《行动计划》中强调了通过增加与联合国相关机构的互动等手段加强高级专员的领导作用的问题。2006 年 1 月 27 日以及 2006 年 12 月 5 日，高级专员在特设委员会上致词。在 1 月的致词中，高级专员鼓励特设委员会开展工作，承认未来执行《公约》需要资源，并强调指出，资源上的限制不应当影响到打击根深蒂固的

歧视现象的必要性。在 12 月的致词中，高级专员对《公约》得到通过表示欢迎，并强调了谈判进程是如何发挥催化剂作用，推动联合国内部的改革，尤其是考虑到民间社会组织和国家人权机构积极参与谈判工作，以及加大力度确保联合国各办事处提供无障碍的物质环境和技术环境。

9. 在人权理事会的第二届会议上，高级专员和理事会主席路易斯·阿方索·德阿尔瓦先生(墨西哥)为参加理事会的各国代表和观察员举办了一次关于《公约》的午餐情况介绍会。高级专员着重介绍了《公约》中的若干规定，例如禁止酷刑和受教育的权利及其对残疾人的相关性。

提高国家的参与程度

10. 人权高专办参加了国家一级为宣传《公约》而举行的会议。10 月 30 日和 31 日，人权高专办参加了墨西哥外交部举办的一次关于《公约》的国际研讨会。11 月 20 日，人权高专办驻乌干达代表参加了乌干达政府举办的会议。11 月 30 日，人权高专办参加了由公共宣传部在莫斯科举办的一次会议。12 月 1 日，人权高专办参加了南非残疾人组织在德班举行的一次会议，人权高专办作了关于《公约》的报告。12 月 20 日，人权高专办参加了西班牙劳动与社会事务部在马德里举办的关于《公约》的会议。在技术合作方面，联合国阿富汗援助团人权股与联合国开发计划署共同资助执行一项专门提高人们对残疾人处境的意识和认识的无线电广播节目。

11. 2006 年，人权高专办与议会间联盟和经济和社会事务部(经社事务部)一致同意共同出版“《残疾人权利国际公约》议员手册”。该手册将在 2007 年下半年推出，意在加强议员以及国家一级的其他部门的人士对《公约》的认识。

与民间社会和联合国各机构建立更密切的伙伴关系

12. 人权高专办还参加了关于《公约》的机构间会议。2006 年 6 月，人权高专办召集了一次从事人权和残疾人工作并设在日内瓦的政府间组织和民间社会组织会议，向有关的伙伴单位介绍谈判情况。人权高专办参加了经社事务部为协调各机构在《公约》方面的工作而于 8 月 10 至 11 日在纽约举行的机构间会议。11 月 30 日，人权高专办还参加了排雷行动机构间协调小组日内瓦分组的会议，介绍《公约》中涉及为地雷受害者提供援助的信息。

13. 人权高专办继续协助国家人权机构参加《公约》的谈判进程。人权高专办资助国家人权机构国际协调委员会的代表参加特设委员会 1 月和 8 月的会议。2006 年 4 月，人权高专办还在日内瓦为国家人权机构国际协调委员会举行了一次关于谈判进程的介绍会。

14. 2006 年期间，人权高专办参加了多次与《公约》的谈判和通过有关的专家组会议。3 月，人权高专办参加了经社事务部为非欧洲联盟(欧盟)成员的东欧国家举行了一次磋商会议。参加会议的既有成员国，也有残疾人组织，目的是为特设委员会的工作献计献策。

15. 11 月 20 至 21 日，人权高专办参加了国际防盲组织和世界之光(LIGHT FOR THE WORLD)(奥地利)举办的一次为期两天的会议，该次会议是国际残疾人和发展联盟项目“在发展合作中打破贫困和残疾的循环”——将残疾问题纳入发展合作主流——的一部分，并得到欧洲委员会就业与社会事务总司的支助，而且是与多个非政府组织合作举办的。这一会议在欧洲尚属首次，目标在于制订战略，宣传公约及其在发展政策中促进纳入残疾问题方面的作用。

加强人权高专办的管理与规划

16. 2006 年 4 月，人权高专办填补了人权与残疾问题顾问的员额空缺，以确保由适当级别的专人全职负责这一任务。

17. 为了与 2006 年国际残疾人日(12 月 3 日)的“电子无障碍性”这一主题保持一致，人权高专办完成了修改主页的第一阶段工作，使该页对残疾人无障碍。该网站其余部分的升级工作仍在进行之中。

二、《残疾人权利国际公约》及其《任择议定书》

18. 2006 年 12 月 13 日，大会通过了载于 61/106 号决议(参见 A/61/611,附件)的《残疾人权利国际公约》及其《任择议定书》，使该《公约》成为第八项核心人权条约。《公约》将于 2007 年 3 月 30 日在纽约开放供签署。以下部分概要介绍该新《公约》的主要条款和提出的问题。该部分旨在对《公约》作一介绍；但限于篇幅，本报告无意对公约条款逐条进行全面的概述。

总　览

19. 《公约》共由五十条组成，涉及宗旨、一般原则、一般义务、具体权利以及应由各国采取的行动：确保人们一视同仁地最大限度地享有残疾人权利的有利环境、加强国际合作并建立国际及国内监督。《公约》并未提出任何新的权利，却澄清了各国在现行公民、文化、经济、政治和社会权利方面的各项义务。为确保一个有益于履行残疾人各项权利的环境，《公约》还含有以下内容的条款：提高认识、无障碍、危险处境与紧急人道主义情况、获得司法保护、个人行动能力、适应训练与康复以及统计与数据收集。《公约》设立一个缔约国会议，定期召开会议以讨论与执行《公约》有关的任何事项；并在《公约》生效之后不超过六个月的时间内由联合国秘书长召集会议。《公约》还设立一个残疾人权利委员会，负责接收和审查《公约》缔约国提交的定期报告。

20. 根据《公约》《任择议定书》，个人和由个人组成的团体均可以就违反《公约》任何规定的行为向委员会提出申诉。《任择议定书》还允许委员会在有可靠证据表明存在严重或一贯侵犯残疾人权利时，在有关国家本国进行调查。

21. 人们常说，《公约》代表了一种态度模式上的转变，即：从一种把残疾人当作慈善、医疗和社会保护对象转化为权利主体，并能作为社会中的积极成员主张这些权利的观念。《公约》是通过确认残疾人拥有公民、文化、经济、政治和社会权利，有权受到全面保护免受歧视，以及通过设立国家和国际各级监督机制，确保残疾人能行使这些权利等手段，实现这种模式转变的。

宗旨与定义

22. 《公约》第一条确定其宗旨为“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”。

23. 《公约》并未对“残疾”或“残疾人”本身作出定义。然而，序言和第一条中的内容为澄清《公约》的适用范围提供了指导。第一，序言中确认“残疾是一个演变中的概念，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”。第一条指出，“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”。

24. 这些规定中有一些内容非常重要，值得着重介绍。第一，《公约》承认，“残疾”是一个演变中的概念，源于阻碍残疾人参与社会的一些观念上的和环境上的障碍。因此，“残疾”这一概念并非固定，视不同社会当前的环境，是可以改变的。第二，《公约》不认为残疾是一种医疗条件本身，而认为是负面态度或冷漠的环境与特定的人的健康状态之间相互作用的结果。通过消除各种态度和环境障碍——而不是把残疾人当作需要解决的问题——残疾人便可以作为社会积极成员参与社会并享受全部的权利。第三，《公约》并未将其适用范围局限于某一类人；相反地，《公约》指明肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人为《公约》的受益人。使用“包括”一词确保不必对《公约》的适用范围加以限制，缔约国还可以确保对其他人，例如有短期残疾的人或被认为属于这一类的人，提供保护。

原　则

25. 第三条载列了《公约》的一般原则。一般原则可分为以下内容：尊重固有尊严和个人自主，以及个人的自立；不歧视，机会均等和男女平等；参与和融入社会；尊重差异，接受人的多样性；无障碍；尊重残疾儿童逐渐发展的能力并尊重保持其身份特征的权利。

26. 虽然所有的一般原则都同等重要，但本部分对其中三项一般原则的重要性加以说明，即：不歧视原则、无障碍原则以及参与和融入原则。第一，不歧视原则是国际人权法的基本原则之一。对“基于残疾的歧视”所作的定义，虽然与其他人权条约[2]所作的歧视定义不完全一样，但却相似，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”(第二条)。

---

[2] 例如参见《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条;《消除对妇女一切形式歧视公约》，第一条。

27. 《公约》中将拒绝提供合理便利视为一种歧视，这具有十分重要的意义。合理便利的定义如下：“‘合理便利’是指根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由”(第二条)。

28. 因此，残疾人个人可以主张，国家以及通过国家私人部门等其他行为者，有义务采取步骤，在不造成过度负担的情况下，为照顾他本人具体处境提供便利。例如，如果一名雇员因事故(无论是否发生在工作地点)致使身体残疾，而需要该雇员将来使用轮椅，那么雇主目前便有责任提供诸如修建斜坡、清除过道、确保轮椅进出厕所等便利，并进行其他的调整和修改，确保该人能与正常雇员一样继续工作。未能提供这些便利，将成为诉讼的理由，雇员个人可以向适当的司法或准司法机构提出以歧视为由的申诉。然而，雇主必须提供的便利并非无限制的；这些便利必须以“合理”为限，举例而言，不会强制性要求提供过于昂贵的便利。

29. 第二，无障碍原则是消除残疾人有效行使权利的各种障碍中的一项关键内容。物质、技术、信息、通信、经济和社会环境无障碍对任何人全面参与社会都非常重要。对残疾人而言，由于存在许多阻碍他们获得充分机会的障碍，因此无障碍的原则特别重要。修建斜坡、过道和门够宽而且无阻碍、安装门把手、以盲文及易读格式提供信息、使用手语翻译/口译员、提供援助和支助，可以确保残疾人能进出工作地点、娱乐场所、投票室、使用交通工具、进出法庭等等。如果没有无障碍性，残疾人不仅行动受限制，而且行使其他权利也受到限制。因此，无障碍性不仅是《公约》的一项一般原则，而且也是一条独立的规定。第九条要求缔约国采取适当措施，“使残疾人能够独立生活和充分参与生活的各个方面”、使其能进出物质环境、使用交通工具、利用信息和通信，以及享用在城市和农村地区向公众开放或提供的其他设施和服务。

30. 第三，参与和融入原则贯穿整个《公约》。具有重要意义的是，《公约》第一条承认，社会中的各种障碍阻碍残疾人充分和切实地参与社会。《公约》有一条(第二十九条)明确承认残疾人有权参与政治和公共生活，该条保障“残疾人享有政治权利，有机会在与其他人平等的基础上享受这些权利”。其中包括直接或通过其自由选择的代表参与的权利，以及鼓励残疾人建立和加入国际、国家、地区和地方各级非政府组织和协会。同样，《公约》另有一条(第三十条)明确承认残疾人有

权参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动。参与和融入社会问题还在独立生活和融入社区(第十九条)、包容性教育作为受教育权利的一部分(第二十四条)以及为实现适应训练和康复的目标充分融入和参与各个方面的生活(第二十六条)中明确提到。此外，《公约》还承认参与公约所建立的各种程序的重要性，并要求各国适当考虑请身患残疾的专家参加将来负责监督执行情况的残疾人权利委员会的工作。参与和融入社会原则对于《公约》的重要意义可以概括为民间社会组织在谈判中使用的一句格言："没有我们就不要谈我们"。

缔约国的一般义务

31. 《公约》第四条规定了缔约国在残疾人权利方面的一般义务。具体而言，缔约国"承诺确保并促进充分实现所有残疾人的一切人权和基本自由，使其不受任何基于残疾的歧视"。在如何承担该一般义务方面，《公约》规定了缔约国必须采取的一系列具体行动。人权义务有时被归类为尊重、保护和实现人权的义务。[3] 下文按照这三种一般类别，将第四条中提出的义务加以分类：

(a) 尊重义务——缔约国必须：不实施任何与《公约》不符的行为或做法；修订或废止现行歧视性法律、习惯和做法；在为实施《公约》而拟订和施行立法和政策时，密切与残疾人协商并使其积极参与。

(b) 保护义务——缔约国必须采取一切适当措施，消除任何个人、组织或私营企业基于残疾的歧视行为；

(c) 实现义务——对各国规定的许多具体义务都符合这一范畴。例如，各国必须采取立法、行政、政策、方案及其他措施，实施残疾人的各项权利；从事或促进研究和开发相关货物和服务，向残疾人提供无障碍信息，介绍相关技术及其他援助、服务和设施；促进培训协助残疾人的专业人员和工作人员。

---

[3] 经济、社会和文化权利委员会在其最近的一般性意见中现在经常提到涉及经济、社会和文化权利的义务类型(尊重、保护和实现)。人权事务委员会虽然不很经常但也用过这一类型：例如参见人权事务委员会，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)。

32. 第四条还具体提到缔约国在残疾人经济、社会和文化权利方面负有的义务。该条承认，这些权利中的某些方面会立即实现，而其他方面则需要逐步实现。[4] 换言之，虽然这些权利中的某些方面——例如禁止歧视、禁止侵权行为等——需要立即落实，但这些权利中的其他方面则需要长期划拨资源。正如经济、社会和文化权利委员会所指出的，承认涉及经济、社会和文化权利的若干义务具有需要逐步履行的性质，反映了现实社会的实际情况，以及任何国家尤其是在资源受到限制的情况下，确保充分实现这些权利所面临的困难。然而，该委员会还指出，逐步实现经济、社会和文化权利，明确规定缔约国有义务采取有意识、具体并有针对性的步骤，争取在条约对有关国家生效之后一段合理的短时期内实现这些权利。[5]

《公约》所载的权利

33. 《公约》规定了公约缔约国在公民、文化、经济、政治和社会权利方面负有的义务。虽然《公约》并不承认任何新的权利，但《公约》较为清楚地规定如何将现有权利适用于残疾人的具体情况。本文中不可能全面讨论所有条款，下文试举几例，说明《公约》中所承认的一些数量有限的权利是如何具体适用于残疾人的生活的。

34. 在法律面前获得平等承认： 《公约》重申残疾人享有法律面前的人格在任何地方均获得承认的权利，而且在与其他人平等的基础上享有法律行为能力。从最基本的层面来说， 《公约》确保不对出生时即有残疾的儿童进行登记的做法，明显属于侵犯人权的行为。此外，承认残疾人具有法律行为能力，即承认残疾人能够作出对其生活产生影响的决定。必要时缔约国必须采取适当措施，让残疾人有机会得到支助，能为自己作出决定。各国必须确保与行使法律行为能力有关的一切措施将根据国际人权法，提供适当而有效的保障，以防止滥用。

---

[4] 第四条第 2 款规定: “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”。

[5] 经济、社会和文化权利委员会，关于“缔约国义务的性质”的第 3 号一般性意见(1990 年)， 第 3 段和第 9 段。

35. 投票权： 《公约》保证残疾人享有政治权利，缔约国必须确保残疾人享有投票和被选举的权利和机会，其手段包括确保投票程序、设施和材料适当、无障碍、易懂和易于使用。举例而言，让盲人与其他人一样平等地享有投票权，该人也许需要盲文投票材料，而且需要投票室中有一名信得过的助手帮助填写投票表格。因此， 《公约》保证提供这些便利或其他类似的便利，以便残疾人能与其他人一样平等地享有投票权。

36. 受教育的权利： 《公约》承认残疾人享有受教育的权利。为此目的， 缔约国必须确保在各级教育实行包容性教育制度和终身学习。因此，残疾学生有权不因残疾而被排除在普通教育系统之外，并有权获得合理便利以满足个人的学习需要。这不仅意味着残疾学生有权上主流学校，不被转到隔离学校，而且还意味着普通教育系统必须考虑残疾人的特殊教育需要。这不仅仅是将所有学生集中在一个教室，而是要确保根据个人情况提供有效的支持，最大限度地发挥学术和社会发展的作用。

《公约》与社会发展

37. 《公约》的一个特色是，它注重社会发展问题。大会决定着手制定一项关于人权与残疾问题的新公约时，在其第 56/168 号决议中决定设立特设委员会，“根据社会发展、人权和不歧视领域工作所采用的整体办法……审议关于促进和保护残疾人权利和尊严的全面和综合国际公约的建议”。因此，《公约》在序言以及多条规定中都提及促进和保护残疾人权利方面的社会发展问题。例如，序言第(20)项着重指出，大多数残疾人生活贫困，承认在这方面亟需消除贫穷对残疾人的不利影响。许多条款也提及社会发展问题。[6]

---

[6] 其他条款也提及发展问题，例如：缔约国必须从事或促进研究和开发通用设计的货物和服务(第 4 条)，确保妇女充分发展、地位得到提高，能力得到增强(第 6 条)，促进发展无障碍信息和通信技术(第 9 条)，确保在最有利于发展学习和社交能力的环境中提供适合个人情况的有效支助措施以及使残疾人能够学习生活和社交技能，便利他们融入社区(第 24 条)，促进为从事适用训练和康复服务的专业人员和工作人员制定基础培训和进修培训计划(第 26 条)，以及促进创业经营和在工作范畴创建合作社的机会(第 27 条)。

38. 社会发展、人权与非歧视之间的关系在整个《公约》中是以多种方式确立的。本报告将着重讨论其中三种。

39. 第一，与先前的人权条约一样(但内容上更加详尽)，《公约》对缔约国为确保残疾人享有权利必须采取的步骤和措施提出了指导意见。在某些情况下，这些步骤和措施是在专门的条款中规定的，例如：提高认识(第八条)、无障碍(第九条)、获得司法保护(第十三条)、个人行动能力(第二十条)、适应训练和康复(第二十六条)、统计和数据收集(第三十一条)、国际合作(第三十二条)。享有《公约》所承认的具体权利，在很大程度上依赖于缔约国履行在发展方面的义务。因此，举例而言，残疾人的工作权利需要有无障碍的工作地点，残疾人通过获得司法保护实现法律面前的平等保护，而搜集和分析统计和数据将成为确保进行有效的国家和国际监督的一个关键内容。

40. 第二，《公约》试图改变残疾领域处理发展的方式。缔约国及其他从事发展工作的行为者不但应当采取步骤提出与残疾有关的发展方案，而且这些步骤还必须尊重根据人权原则确立的程序以及按《公约》和更加普遍的人权法律所确立的义务。因此，在采取社会发展措施方面，缔约国应当尽最大可能确保残疾人及其代表组织能尤其通过协商的办法参与决策。同样，发展方案不得带有歧视色彩，应当促进男女平等。此外，发展方案还应当接受监督和评价，包括通过《公约》所设立的机制进行监督和评价，以便残疾人在发展方案违反《公约》所承认的权利时能诉诸仲裁。最后，而且具有重要意义的是，《公约》试图将人权和残疾问题纳入现有发展规划的主流。例如，序言第(7)项承认将残疾问题作为相关可持续发展战略的组成部分而纳入主流工作的重要性。因此，虽然采用与残疾问题有关的基于权利的具体发展方案将对促进执行《公约》具有重要意义，但开始将人权和残疾问题纳入更广泛的发展方案也很关键，因为这些更广泛的发展方案过去有时倾向于忽视残疾问题。

41. 第三，《公约》确认必须开展和促进国际合作，支持国家为执行《公约》而作出的努力。《公约》促进开展的国际合作措施包括：国际发展方案应包容残疾人、支持能力建设和交流信息、便利研究和获取知识以及提供技术和经济援助。《公约》设立了缔约国会议和残疾人权利委员会。重要的是，关于国际合作问题的第三十二条鼓励国际发展方案“包容和便利残疾人参与”。因此，举例而言，某一并非

专门为残疾人开展的发展方案──修建学校、改善公共交通、增强卫生服务──在设计和执行当中，亦应考虑残疾人的权利，以便残疾人能利用该发展方案的成果。

一些交叉问题

42. 还应着重提出一些与通过《公约》享有残疾人权利有关的交叉问题。

43. 残疾妇女： 《公约》承认残疾妇女往往受到多重歧视，因此专门有一条关于“残疾妇女”的规定(第六条)。该条承认残疾妇女和残疾女孩受到多重歧视，因此要求缔约国采取措施，确保妇女充分发展、地位得到提高、能力得到增强，从而保障妇女能行使和享有她们的权利。这一点也体现在序言第(17)项中，该项承认残疾妇女和残疾女孩在家庭内外往往面临更大的风险，更易遭受暴力、伤害、或凌虐、忽视或疏忽、虐待或剥削。为此目的，序言第(19)项强调必须将两性平等观点纳入促进残疾人充分享有权利的一切努力之中。

44. 残疾儿童：同样，公约也承认残疾儿童的处境往往也特别脆弱。因此公约要求缔约国采取一切必要措施，确保儿童能与其他人一样平等地充分享有其权利。《公约》回顾所有核心人权文书中唯一明确提及“残疾”的文书，即：《儿童权利公约》。《儿童权利公约》将“残疾”列为引起歧视的一种原因(第二条)并确认残疾儿童应享有充实而适当的生活(第二十三条)。因此，本《公约》在《儿童权利公约》的基础上，提出缔约国负有保护残疾儿童权利的全面义务。

45. 私营部门的责任：虽然《公约》规定的义务落在未来缔约国的身上，但私营部门在打击歧视现象和为残疾人提供积极参与公共领域的机会方面发挥着重要的作用。在此方面， 《公约》多处明确承认私营部门的作用。特别是，缔约国有义务采取一切适当措施，消除任何个人、组织或私营企业基于残疾的歧视(第四条)。此外，缔约国还必须确保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)。在保护残疾人言论自由方面，缔约国必须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(第二十一条)。缔约国还必须通过颁布公共和私营医疗保健服务职业道德标准等手段，提高对残疾人人权的认识(第二十五条)。最后，缔约国应通过以适当的政策和措施，其中可以包括平权行动方案，促进私营部门雇用残疾人等手段，保障残疾人的工作权利(第二十七条)。

46. 除《公约》各条规定明确处理的问题以外，《公约》还将对一些具体问题或面临特别人权挑战的群体尤其具有现实意义。例如，《公约》可能对地雷受害者权利尤其具有现实意义。残疾可以因为冲突，尤其是未爆的弹药而引起。《公约》要求缔约国采取一切必要措施，确保在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况时，保护残疾人，并确保他们的安全。此外，《公约》的许多规定还对帮助因这些情况而致残的冲突受害者有现实意义。例如，虽然并未明确提及地雷受害者，但《公约》提倡提供紧急和持续医疗保健、提供适应训练和康复服务，通过工作权利融入经济生活，以及要求采用立法和政策框架打击基于残疾的歧视现象，均对援助地雷受害者有重大意义。在此方面，《公约》可以被视为是对《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约(渥太华公约)》(该条公约第六条中规定促进对受害者的援助)等其他国际文书的补充。

国家一级的监督机制

47. 《公约》要求缔约国建立国家和国际各级监督机制。在此方面，《公约》延续了人权法律要求人权文书缔约国建立国家监督机制方面的最新发展。[7]

48. 第一，《公约》第三十三条要求缔约国在政府内指定一个或多个协调中心，负责实施《公约》的事项。第二，缔约国必须适当考虑在政府内设立或指定一个协调机制，以便利在不同部门和不同级别采取有关行动。鉴于《公约》所规定的权利和义务具有综合性质，在政府内指定协调中心和协调机制，将对确保各部委和各级政府——中央、省和地方一级政府进行综合、协调的改革并采取一致的战略，具有重要意义。

49. 《公约》规定的第三种国家机制涉及建立、指定和/或加强一个独立的监督机制，对《巴黎原则》加以考虑。[8] 按照《公约》的条款，缔约国可以选择将国家监督工作委派给现有的一个人权机构，或者设立一个新的机构。这反映了大量缔约国已经设立独立的人权机构，而且其中许多机构负有促进和保护残疾人权利的任务这一实际情况。重要的是，《公约》要求缔约国确保独立的国家机构有权监督《公约》的执行情况。

---

[7] 例如参见《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的任择议定书》。

[8] 有关促进和保护人权的国家机制的地位和运作的原则，大会第 48/134 号决议。

国际监督机制

50. 与联合国其他人权文书一样，《公约》设立了缔约国会议和一个称为“残疾人权利委员会”的独立监督机构。缔约国会议将定期——至少每两年一次——举行会议，审议与《公约》执行情况相关的任何事项。该委员会将在《公约》生效时成立，将由 12 名独立专家组成，并在另有 60 个国家批准或加入《公约》之后增加至 18 名专家。缔约国将以无记名投票的方式推选专家，任期四年，并可连任一届。在推选委员会成员时，缔约国必须适当考虑地域分配、不同形式的文明和主要法律制度的代表性、两性代表的平衡性和残疾专家的参与。成员们将以个人身份任职，应有高度的道德名望并在人权和残疾领域拥有公认的能力和经验。

51. 委员会的首要职能将是审议缔约国关于为履行《公约》规定的义务所采取的措施以及在此方面所取得的进展的报告。缔约国必须在《公约》对其生效之后两年之内提交第一份综合报告，随后缔约国必须每四年或按委员会的要求随时提交进一步的报告。随后提交的报告不必重复在第一份报告中所提供的信息。缔约国被要求考虑通过开放、透明的程序来编写报告，适当考虑与残疾人和其代表组织进行的公开协商。委员会将对报告进行审议，并酌情对报告提出建议和一般性意见。

52. 《公约》的《任择议定书》规定了两种额外的程序——一项个人来文程序和一项调查程序。按照个人来文程序，《议定书》缔约国承认委员会有权受理和审议其所管辖的个人或个人团体或其代表申诉该国违反《公约》任何规定的来文。委员会必须评估来文可否受理，包括申诉人是否用尽国内补救办法，然后再对来文的案情加以审议。委员会在对来文可否受理和案情进行审查之后，可以向缔约国和申诉人转达其建议和意见。

53. 议定书规定的另一项任择程序是，委员会在得到可靠信息表明某缔约国严重或一贯违反《公约》规定的权利时，可以请缔约国配合对这一信息加以审查。在这一审查的基础上，委员会可以指定一名或多名成员，开展调查并向委员会作出紧急报告。如有正当理由并得到缔约国的同意，这一调查可以包括对有关国家进行一次访问。

54. 最后，《公约》要求委员会每两年向大会和经济及社会理事会报告其所开展的活动。在这些报告中，委员会可以根据报告和从缔约国了解到的信息提出建议和一般性意见。

三、结论和建议

55. 本报告年度通过了《残疾人权利国际公约》而成为人权和残疾问题领域里程碑。人权高专办与缔约国、联合国伙伴组织、国家人权机构和民间社会组织继续增强人权和残疾问题领域的能力和各项活动，并打算在未来的几年中保持和加强这一趋势。在此方面，高级专员强调人权和残疾问题对人权理事会的重要性，并建议人权理事会在其未来的工作安排中对这一问题投入大量的精力。为此目的，高级专员明确指出必须针对享受残疾人权利的各项问题进行主题研究，并建议理事会考虑请高级专员就人权和残疾问题提交年度分析主题报告。

-- -- -- -- --