



人权理事会

第四十六届会议

2021年2月22日至3月19日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告
以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

《残疾人权利公约》第三十条规定的体育活动和体育活动

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

概要

本报告根据人权理事会第43/23号决议提交，概述《残疾人权利公约》第三十条第五款规定的义务，即应使残疾人能够在与其他人平等的基础上参与娱乐、休闲和体育活动，包括参加主流体育活动和残疾人专项体育活动、可以使用体育、娱乐、休闲和旅游场所以及在教育系统参加这类活动。报告还载有关于采用基于人权的办法制定包容性和残疾人专项体育活动和体育运动的指导意见，并提出一些建议，以协助各国履行国际人权法规定的义务。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

| | 页次 |
|-----------------------------------|----|
| 一. 任务和范围..... | 3 |
| 二. 残疾人与体育活动和体育运动..... | 3 |
| 三. 国际人权法规定的体育活动和体育运动..... | 4 |
| 四. 《残疾人权利公约》之下参加体育活动和体育运动的权利..... | 5 |
| A. 《公约》谈判期间的具体考虑..... | 5 |
| B. 《公约》第三十条第五款..... | 6 |
| 五. 跨领域实施措施..... | 8 |
| A. 治理..... | 8 |
| B. 立法和私营部门监管..... | 10 |
| C. 参与..... | 10 |
| D. 提高认识..... | 11 |
| E. 性别平等主流化..... | 11 |
| F. 预防暴力..... | 11 |
| G. 辅助技术..... | 12 |
| H. 收集数据和研究..... | 12 |
| 六. 针对具体部门的实施措施..... | 13 |
| A. 娱乐和休闲..... | 13 |
| B. 教育部门的体育活动..... | 13 |
| C. 体育部门和残疾人..... | 14 |
| 七. 结论和建议..... | 16 |

一. 任务和范围

1. 人权理事会在第 43/23 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与各国和包括民间社会组织在内的其他相关利益攸关方协商,编写一份关于残疾人根据《残疾人权利公约》第三十条参与体育活动的权利的研究报告,并在理事会第四十六届会议之前向理事会提供该研究报告。理事会还要求以便于查阅的格式提供利益攸关方提交的资料和本报告。按照理事会的要求,人权高专办请各方提供资料,并收到 23 份来自各国的答复、3 份来自联合国实体,10 份来自民间社会组织,这些资料可在人权高专办网站查阅。¹
2. 理事会在第 43/23 号决议中请人权高专办将本报告的重点放在残疾人根据《公约》第三十条参与体育活动的权利上,而《公约》第三十条第五款将体育定义为“娱乐、休闲和体育活动”。在《公约》谈判期间,缔约国考虑在本条款下涵盖体育活动。² 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)通过的《国际体育运动宪章》汇集了与体育活动和体育教育相关的各个方面。随后由教科文组织通过的《喀山行动计划》明确指出,“体育运动”一词是一个通称,包括多种形式的大众体育、玩耍、娱乐、舞蹈、有组织的、随意的、竞争性的、传统和土著体育运动和游戏。因此,为了使《公约》和该领域后来的发展在国际上保持一致,本报告包括娱乐和休闲活动以及狭义的体育活动。

二. 残疾人与体育活动和体育运动

3. 残疾人在开展体育活动和体育运动时面临诸多障碍,包括无法进入实际环境、缺少设备或设备不适合、额外费用、对安全的担忧、缺乏支助、教练缺乏残疾方面的知识、缺乏无障碍信息以及态度障碍,包括过度保护和偏见。³ 残疾人从事运动的机会很少,往往仅限于一些隔离环境,如康复中心等。
4. 现有数据显示,残疾人从事的体育活动比其他人少。一项研究表明,有运动障碍的成年人(47.1%)比其他成年人(26.1%)更普遍缺乏体育活动。⁴ 同样,另一项研究表明,残疾成年人花在体育活动上的时间不到其他人的一半。⁵ 此外,据

¹ www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/StudiesReportsPapers.aspx。

² 世界卫生组织(世卫组织)将体育活动定义为由骨骼肌肉产生的任何需要消耗能量的身体动作。此类活动包括工作、玩耍、做家务、旅行和从事娱乐活动时开展的活动。

³ Brett Smith and Andrew C. Sparkes, “Disability, sport and physical activity”, in *Routledge Handbook of Disability Studies*, 2nd ed. Nick Watson and Simo Vehmas, eds. (London, Routledge, 2019), pp. 391–403, at p. 396.

⁴ Dianna D. Carroll and others, “Vital signs: disability and physical activity – United States, 2009–2012”, *Morbidity and Mortality Weekly Report*, vol. 63, No. 18 (9 May 2014), pp. 407–413.

⁵ Ellen L. de Hollander and Karin I. Proper, “Physical activity levels of adults with various physical disabilities”, *Preventive Medicine Reports*, vol. 10, June 2018, pp. 370–376.

报告，残疾人较少遵守世界卫生组织(世卫组织)《关于体育活动有益健康的全球建议》，⁶ 比所建议的程度低约 12% 至 50%。⁷

5. 残疾人没有享受到体育活动的益处。有证据显示，残疾人进行体育活动可以降低慢性病和并发症的风险，并改善与疾病相关的症状，如高血压和体力低下、生活质量和功能状况。⁸ 研究还表明，残疾儿童体重超重的比例较高。⁹ 智力残疾者因呼吸和循环系统疾病而较早死亡，他们需要更健康的生活方式，包括体育活动和运动。¹⁰

6. 根据世卫组织《关于体育活动和久坐行为的指南》，“体育活动的收益体现于以下健康结果：改善身体健康(心肺和肌肉健康)、心血管代谢健康(血压、血脂异常、葡萄糖和胰岛素抵抗)、骨骼健康、[和]认知结果(学业成绩、执行功能)”，在残疾青少年中，体育活动可以改善认知，并可能改善智障儿童的身体功能。

7. 与进行体育活动和体育运动相关的其他益处与残疾人尤其相关。增强自尊和社会福利，以及通过体育活动和体育运动发展更多和更好的关系，有助于解决普遍存在的残疾人隔离和孤立问题，并促进他们社会互动、归属感和融入社区。¹¹

三. 国际人权法规定的体育活动和体育运动

8. 参加体育运动的权利没有明确反映在《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》或《经济社会文化权利国际公约》中，但它被视为健康权(A/HRC/32/33, 第 7-10 段)。《消除对妇女一切形式歧视公约》第十三条(c)款确认妇女有参与娱乐活动、运动和文化生活各个方面的权利。《儿童权利公约》第 31 条确认儿童有权享有休息和休闲，从事游戏和娱乐活动。《残疾人权利公约》第三十条第五款在这方面进一步发展，具体规定了残疾人享有该项权利的关键要素。

9. 国际组织讨论了残疾人参加体育活动和体育运动的权利。2015 年修订的联合国教科文组织《国际体育运动宪章》强调，不加歧视地开展“体育教育、体育活动和体育运动是每个人的一项基本权利”，¹² 并强调必须“为……残疾人提

⁶ 《全球建议》认为，18-64 岁的成年人应该在一周内进行至少 150 分钟的中等强度有氧体育活动，或者在一周内进行至少 75 分钟的高强度活动，或者等量的中等强度和高强度活动的组合。但是，建议应根据损害的种类进行调整。

⁷ Carroll and others, “Vital signs: disability and physical activity”。

⁸ 同上。

⁹ Linda G. Bandini and others, “Prevalence of overweight in children with developmental disorders in the continuous National Health and Nutrition Examination Survey (NHANES) 1999–2002”, *Journal of Pediatrics*, vol. 146, No. 6 (1 June 2005), pp. 738–743。

¹⁰ Lisa O’Leary, Sally-Ann Cooper and Laura Hughes-McCormack, “Early death and causes of death of people with intellectual disabilities: a systematic review”, *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, vol. 31, No. 3 (May 2018), pp. 325–342。

¹¹ 《国际体育、体育活动和体育艺术宪章》第 2.2-2.4 条。

¹² 第一条和第 1.1 项。

供包容、适宜和安全的参与[……运动] ……”。¹³ 为落实本《宪章》，缔约国通过了《喀山行动计划》。此外，世卫组织还发布了关于残疾人体育运动和体育活动的建议。¹⁴

10. 尽管估测显示残疾人约占世界人口的 15%，但残疾作为人权问题在很大程度上仍然被忽视。在理解和承认侵犯人权行为及其对残疾人的影响之间存在着明显的差距。提高认识对于让残疾人的处境更受关注至关重要，既可以防止和消除对这一群体产生负面影响的做法，也可以传播有助于促进残疾人享有权利、包容和参与政策和做法的信息。

四. 《残疾人权利公约》之下参加体育活动和体育运动的权利

A. 《公约》谈判期间的具体考虑

11. 《公约》第三十条第五款第(一)项要求各国鼓励和促进残疾人尽可能充分地参加各级主流体育活动；“尽可能充分地”和“主流体育活动”这两个要素是通过条约谈判审议的，需要进行具体分析。

12. 在谈判中，“残疾人权利运动”对使用“尽可能充分地”这一术语提出公开质疑，因为这可能被解释为基于残疾状况限制残疾人参加体育运动的一种方式，这与充分和切实地参与和融入社会的原则(第三条第(三)项)相矛盾。在讨论受教育权、政治参与权和法律行为能力时，在谈判中考虑了类似术语，但在所有情况下都放弃了。¹⁵ 在这种情况下，民间社会的反对意见没有得到重视，这一短语仍未澄清。残疾人权利委员会尚未对该术语进行解释，但是该术语不应被解释为对参加体育运动权利的限制，因为这与条约的核心原则相矛盾，而是一种细微差别，以确保做出调整和提供适当支持，确保残疾人能够在与其他人平等的基础上享受体育活动和体育运动的益处。

13. 在“主流体育活动”一词中，“主流”应理解为包括残疾人在内的任何人都享有参加的合格体育运动，而不是残疾人专项体育运动。第三十条第五款第(二)项增加了“残疾人专项”一词，确认并支持现行做法(例如残疾人奥林匹克运动会和聋人运动会)，从而形成一个平衡的案文，为残疾人提供选择。尽管在《公约》谈判期间有人建议删除“主流”一词，¹⁶ 但仍保留了该措词，以确保与《公约》促进残疾人融入和参与的核心原则相一致。残疾人权利委员会尚未制定

¹³ 第一条和第 11.3 项。

¹⁴ 见世卫组织《关于体育活动体育活动和久坐行为指南》。

¹⁵ 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第六届、第七届和第八届会议讨论了第 12、24 和 29 条草案后，在公约通过前的最后草案中删除了诸如“尽可能充分地”、“尽最大可能”和“酌情”等短语，这些限定词被认为是与落实某些残疾人权利的国家能力和资源有关的限定词，或基于某些残疾人受到某一特定措施或体系(如全纳教育)的损害而将其排除在外。见 A/60/266、A/AC.265/2006/2 和 A/61/611。

¹⁶ 在讨论的那一刻，这些提案关注的是不排除特定残疾活动的可能性。这一问题最终通过在第三十条第五款第(二)项的案文中列入“残疾人专项”而得到解决。见 A/60/266, 第 144 段；另见特设委员会 2006 年 1 月 27 日第七届会议的每日讨论摘要(可在 www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum27jan.htm 查阅)，其中主席指出，第三十条第五款第(一)项是专门为鼓励残疾人参加主流体育活动而起草的，第三十条第五款第(二)项提到了残疾人专项体育和娱乐活动，因此得到弥补。

指导方针来处理条约谈判中提出的若干解释性讨论以及目前存在的关于主流和残疾人专项体育运动的讨论。人权高专办鼓励委员会适当考虑这一辩论。

B. 《公约》第三十条第五款

与其他权利的相互联系和相互依存

14. 《公约》第三十条明确规定了确保残疾人融入和参与日常生活这一宗旨。根据《公约》的原则(第三条),特别是尊重固有尊严和个人自主,包括自由做出自己的选择,以及个人的自立[第三条第(一)项],以及充分和切实地参与和融入社会[第三条第(三)项],它包括“文化生活”和“娱乐、休闲和体育活动”下的几个社会生活领域。

15. 第三十条第五款与《公约》的其他条款相关联。在制定与体育活动和体育运动相关的立法和政策时,必须征求残疾人的意见,而且必须使其积极参与立法和政策制定工作(第四条第三款),¹⁷ 这些立法和政策不能歧视残疾人,而应确保提供合理便利,并采取具体措施消除结构性歧视(第五条)。要实现平等,就需要提供适当资金,支持从残疾人专项运动到日常生活娱乐和休闲等领域。《公约》第三十二条规定的国际合作可能是为这些领域提供资金的关键。残疾人应成为体育运动、旅游、娱乐、福利和休闲产业劳动力的一部分(第二十七条)。

16. 残疾妇女和残疾女童在参加体育活动和体育运动时面临巨大障碍,使她们无法平等地与男性同龄人和其他人共同参与其中。因此,关于残疾妇女的第六条在执行第三十条第五款时,对于确保性别平等视角和跨部门办法特别相关。残疾妇女和残疾女童特别容易遭受基于性别和残疾的暴力,这意味着需要采取保障措施,防止在这些情况下发生暴力(第十六条)。

17. 应给予残疾儿童表达意见的机会(第七条),并使其参与娱乐、休闲和体育活动,包括使其参加全纳教育环境中的体育教育(第二十四条)。促进体育运动和身体活动的具体措施应该针对不在校人员,同时解决他们的教育状况。

18. 开放空间、设施以及信息和通信方面无障碍对于残疾人作为体育赛事的参与者和观众融入和参与体育运动、娱乐和休闲至关重要(第九条)。参与娱乐、休闲和体育运动可增强残疾人的归属感,更深地融入社区,更自尊、自信和自主,有助于制定独立的生活计划(第十九条)。

19. 健康、康复训练和社会保护方面的权利(第二十五条、第二十六条和第二十八条)与体育活动和体育运动方面的权利相辅相成。体育活动是改善健康和康复训练结果的一种手段,社会保护可以通过参与社会活动,包括使他们能够参加身体活动和体育运动,扩大残疾人参与体育活动的力度。残疾人应该能够在向公众开放的场所进行体育活动,而不仅仅是在保健和康复训练环境中。这方面的数据非常匮乏;《公约》第三十一条规定收集和分组与根据第三十条第五款规定的设计、执行、监测和评价政策有关的数据,包括通过研究和社区推动的数据收集。

¹⁷ 见残疾人权利委员会第7号一般性建议(2018年)。

《公约》第三十条第五款的规定

20. 第三十条第五款的起首部分确定了使残疾人能够在与其他人平等的基础上参加娱乐、休闲和体育活动的目标。各国必须采取适当措施，保障残疾人的平等，防止歧视，消除结构性不平等。应当平等地促进和支持主流体育赛事和残疾人专项体育赛事以及残疾人参与其中的活动，包括平等地提供财政支助。

21. 第三十条第五款第(一)项要求缔约国鼓励和促进残疾人参加各级主流体育活动，这体现了该条约的包容性观点。除上文第 11-13 段讨论的方面之外，该项还指出，残疾人有权参与“各级”活动。这意味着在地方、区域、国家和国际各级，以及政府间组织、体育组织、非政府实体、工商界和媒体中，作为教育工作者、研究人员、行政人员和理事会成员、教练、工作人员、体育专业人员和志愿者、参与者及其支助人员、裁判、家庭和观众等参与。

22. 第三十条第五款第(二)项要求缔约国确保残疾人有机会组织、发展和参加残疾人专项体育和娱乐活动。该项反映了在《公约》之前形成的使残疾人能够参加竞技体育的国家和国际做法。在提到促进纳入主流体育项目(第三十条第五款第(一)项)之后，《公约》在此承认并支持针对残疾的做法。

23. 根据第三十条第五款第(二)项，除了主流体育组织所做的工作以外，各缔约国还必须确保残疾人可以自己组织和开展残疾人专项体育活动。缔约国还必须鼓励在与其他人平等的基础上提供适当指导、训练和资源。“鼓励”一词同样适用于私营部门，但当负责提供指导、训练和资源的实体是国家本身时，“鼓励”一词并不凌驾于不歧视的义务之上。还必须强调，不应强迫残疾人参加或仅限于参加残疾人专项体育活动，因为这违反了包容原则。第三十条第五款第(二)项的规定并不排除国家根据第三十条第五款第(一)项承担的义务。

24. 第三十条第五款第(三)项要求缔约国采取措施，确保体育、娱乐和旅游场所无障碍。¹⁸ 大多数人会在闲暇时间从事体育活动，如在城市或大自然中长时间散步、参观旅游景点或参加体育赛事。所有向公众开放的空间都应该对残疾人开放。各国应解决交通、道路、场所和相关服务的障碍问题，以防止将残疾人排除在外。

25. 第三十条第五款第(五)项规定，须确保残疾人可以获得娱乐、旅游、休闲和体育活动的组织方提供的服务。除第三十条第五款第(三)项规定的义务外，缔约国应确保公共和私营组织，包括健身房、福利中心和体育俱乐部，提供包容性服务。这些服务包括支助服务，目的是让人能够进入山间小径或海滩，或者在海或湖中洗澡等。需要培养工作人员在辅助技术、手语和残疾礼仪等方面具备特定能力或技能。

26. 第三十条第五款第(四)项要求确保残疾儿童享有与其他儿童一样的平等机会参加游戏、娱乐和休闲以及体育活动，包括在学校系统参加这类活动。《公约》认识到早期发展、健康习惯和从小就融入其中的重要性，以及必要时进行早期干预和支持的重要性。为促进参与和融入，各国必须促进残疾儿童在全纳学校和校外与其他儿童一起做游戏。应为残疾儿童提供他们自己选择的无障碍体育活动，

¹⁸ 见残疾人权利委员会第 2 号一般性评论意见(2014 年)。

而不是强迫他们参加过度结构化和程序化的时间表、康复训练活动或家务劳动，对残疾女童来说，更是如此。¹⁹

27. 因此，第三十条第五款确认了一系列包容性做法，以确保残疾人参加身体活动和体育运动，包括从主流活动到残疾人专项活动，从作为运动员的积极参与者到作为组织者的更多结构性参与。此项条款还承认他们在各层次的角色，如在健身、福利和旅游等行业做裁判员、培训师、教师和企业家等。它侧重于促进身体活动的三个部门：娱乐和休闲、教育和体育运动。这些部门通常是重叠的，适用于某些部门的交叉措施也适用于其他部门。

五. 跨领域实施措施

28. 体育活动和体育运动主要在休闲和娱乐场所，在教育 and 体育实践中进行，包括通过俱乐部、健身中心和福利中心以及旅游业和旅行社进行。公共驱动、公共资助和私营举措涵盖了所有这些部门。各缔约国根据《公约》承担的义务有两方面：确保在国家直接控制的环境和部门实施，以及监管和监测私人活动。在下一小节中，将探讨适用于各国的交叉问题。尽管如此，其中很多做法都可以在私营部门实施，并在适当的情况下以鼓励实施。

A. 治理

1. 战略规划

29. 各国应参与战略规划，将身心健康、教育和社会心理健康成果与其政策制定和实施进程联系起来，以减少不活动对残疾人造成的负面影响。体育运动和身体活动领域的问责机制可能很薄弱、未得到充分利用或资源不足，从而允许在赠款和补贴分配等方面允许采用自由裁量的做法。战略目标应包括确保运动员和其他从事体育、教育、娱乐和休闲工作的残疾人与其没有残疾的同行平等参与和不受歧视。2006年，加拿大通过了一项政策，还配套出台一个与预算分配挂钩的成果问责框架，允许跟踪政策执行情况及其对残疾运动员的影响。²⁰

30. 同样，体育组织应采取关于包容残疾的内部政策，在不歧视的基础上处理领导力、战略规划、多样性和包容性问题，并提供合理便利、规划和组织文化，并确保开展残疾人专项体育运动等等。政策应与问责框架相结合，通过允许跟踪进展情况的指标反映各组织可衡量的目标，并规定补救行动。这种战略规划应尽可能促进更大范围的可持续发展和人权。例如，国际足球协会联合会(国际足联)通过了“2022年卡塔尔世界杯可持续发展战略”，其社会支柱中就具体提到了与场馆无障碍、票务、融入劳动力队伍和充当志愿者有关的残疾包容问题。

2. 机构设置

31. 在全国范围内落实残疾人参加体育运动、体育活动和体育教育的权利，需要许多政府部门积极参与，包括体育部、卫生部、教育部、旅游部和城市规划部、

¹⁹ 儿童权利委员会第17号一般性评论意见(2013年)，第24、42和50段。

²⁰ Canada, “Policy on sport for persons with a disability”, June 2006. Available at www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/sport-policies-acts-regulations/policy-persons-with-disability.html.

国家统计局以及国家残疾和性别问题协调中心。为了避免公共机构在具体问题上的责任和问责方面的不确定性，政府机构应该有明确的任务授权，并采取协调一致的行动，指定协调中心，确保在政策实施过程中保持协调一致。

32. 残疾人专项体育机构设置应反映为建立主流体育运动确立的机构设置。特别是，应确定与体育俱乐部和联合会的协同作用，以确保当地和偏远社区的运动员能够与没有残疾的运动员一样平等地参与体育活动。不是大型体育联合会一部分的残疾人专项体育运动组织也应该纳入该机构，以便它们能够积极促进体育规划，并能够监测政策的实施情况。

3. 财政和预算

33. 各国政府的预算应针对残疾人在参加体育活动和体育运动时面临的结构性挑战。预算分配应实现战略规划目标；为提高意识活动供资；为残疾包容提供业务论证。预算可以包括促进私营部门体育活动的税收激励措施，例如通过对购买无障碍训练用品实施税收减免、对提供无障碍设施进行投资或为残疾运动员提供支助。跟踪预算规划和执行情况的残疾标志，例如经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会的残疾标志，是实现包容性的重要工具。²¹ 各国政府还可以低成本或免费提供信贷额度，以提高私营部门的财政能力，能够对包容性做法进行投资，培训人员，并获得为残疾客户提供所需的货物和服务。

34. 采用基于人权的预算编制方法可以支持各国在复杂的体育部门公平分配资金。按照《公约》规定的标准，确保参与、问责、不歧视和参与预算编制的能力，可以防止任意而无效的分配，并有助于实现各项权利。预算应侧重于确保运动员参与比赛，并考虑到额外的成本和服务以及收入平等问题。预算还应确保对残疾运动员平等地获得资助和奖励。

4. 采购

35. 各国可以通过将包容残疾的要求纳入公共采购来增加残疾人参加体育活动和体育运动，以促进无障碍。例如，2014年，欧洲联盟通过了一项指令，涉及对公共交通、基础设施工程、建筑环境和城市规划等至关重要的一系列领域，使人们能够进一步参与社会活动和体育活动。各国还可以改进私营部门的做法，确保为残疾人提供负担得起的优质设备和服务，例如可以采取塑造市场战略，从而可以降低成本并缓解社会保障系统的压力。

5. 多利益攸关方伙伴关系

36. 公私伙伴关系和私营行为体之间的伙伴关系是增进残疾人参与的一种手段，特别是在促进包容残疾的体育活动和组织大型体育赛事方面。在这种伙伴关系中，应指定残疾协调中心，以支持实施与残疾有关的解决方案。例如，在爱尔兰，29个地方体育伙伴关系中的残疾人协调中心支持和协调各项活动。国际特殊奥林匹克委员会(国际特奥会)的国家组织与私人健身俱乐部、瑜伽馆和健身房建立伙伴关系，促进智力残疾人士融入其活动。

²¹ 经合组织发展援助委员会，《残疾人包容和赋权标志手册》，2019年2月。

6. 国际合作

37. 各国在促进体育活动和体育运动方面面临多重挑战，包括与政策制定和执行、资源和投资有关的挑战。事实证明，在技术和金融两方面开展国际合作能够有效应对这些挑战。²² 尤其是，南南合作可以提高各国相关能力，使它们能够提供区域和次区域背景下常见的具体解决办法，并增进残疾人的参与，同时，又不取代南北发展合作。金融合作应面向投资，支持政策的可持续性，支持发展当地产业的技术合作，以促进可持续发展。

B. 立法和私营部门监管

38. 与促进参与体育活动和体育运动有关的立法和其他规范性框架包括反歧视框架和无障碍标准到具体体育法规。立法应承认参与体育活动和体育运动的权利，并明确禁止基于残疾的歧视，如澳大利亚和墨西哥的情况。

39. 其他相关立法和条例应符合《公约》的规定。例如，关于教育的立法应该包含全纳教育，²³ 并确保体育教育也具有包容性。同样，旅游立法应承认残疾人从事旅游业的权利，并促进包容性旅游部门发展。例如，乌拉圭的《旅游法》明确提到将残疾人纳入旅游业。²⁴

40. 开放空间(如公园和步道)、向公众开放的设施(如健身中心和俱乐部)以及与体育活动有关的信息(如旅游网站)都畅通无阻，是残疾人参与体育运动和身体活动的先决条件。城市规划立法和条例应规定强制性的无障碍标准，并创建监测和执行机制，以确保开放空间，包括公园训练点等体育设施，出入无碍。

41. 考虑到与私营部门越来越重要，各国有责任监管和监测私营行为体的活动，以防止基于残疾的歧视，并确保遵守无障碍标准。各国应支持并激励开发基于通用设计的商品和服务，以及针对残疾人的商品和服务，从而确保残疾人能够获取主流服务。《工商企业与人权指导原则》可以成为实现这一目标的有力工具和指南。

C. 参与

42. 残疾人，包括通过其代表组织，参与有关体育运动和体育活动的公共决策，对于提高政策规划、执行、监测和评价的效率和效力至关重要。²⁵ 残疾人的经验非常宝贵，有助于确保制定有效的政策来指导确定优先事项，日益改进参加身体活动和体育运动的情况。在制定政策的过程中可以通过精心设计的众包来收集残疾人群体的各种广泛意见。

43. 加入体育组织可能会产生类似的效果，应鼓励加入俱乐部和联合会等主流组织，以找出差距并支持包容。加入组织不应仅限于协商，其目标应该是直接加入

²² 例如，乌拉圭与日本和以色列交流了经验。

²³ 见残疾人权利委员会第4号一般性意见(2016年)。

²⁴ 乌拉圭，第19,253号法(2014年)，第24条。

²⁵ 见残疾人权利委员会第7号一般性意见(2018年)。

国家部门和体育组织理事会等决策机构。在各级体育组织中招募残疾人，肯定有助于改进该组织的包容性政策和做法。

D. 提高认识

44. 各国应制定一项提高认识的战略，让残疾人参加体育活动和体育运动。宣传运动应描述参加体育活动的益处，包括可以在旅游场所等主流环境中开展身体活动，以及不参加体育活动的不良后果。应提供培训，以改变态度，扫除可能会阻碍包容残疾人的旅游业、健身和福利行业发展的重重障碍。提供培训应让残疾人本人(包括运动员)参与，以消除陈规定型观念。提高认识战略还应以家庭成员为目标，使他们能够支持其残疾亲属，并规划包容性休闲活动。各国应鼓励媒体适当报道尊重残疾人的尊严和权利的内容(见 A/HRC/43/27)。

E. 性别平等主流化

45. 残疾妇女和残疾女童参加体育活动和体育运动的比率低于其男性同龄人和其他妇女。例如，西班牙最近的一项研究表明，残疾妇女在各种残疾专项体育联合会中的代表人数比男性少两到四倍。²⁶ 同样，芬兰的另一项研究表明，2014 年积极从事体育活动的残疾女性青少年人数是男性同龄人的一半。²⁷ 各国应在其促进残疾人体育活动和体育运动的政策中纳入性别平等视角，包括优先考虑残疾妇女的具体措施。在芬兰，在参加体育活动方案(瓦尔蒂方案)的遴选过程中，会优先考虑残疾女童。

F. 预防暴力

46. 残疾人，特别是残疾妇女和残疾女童以及智力残疾人士在心理、身体和性暴力和虐待等方面面临更高的风险。²⁸ 尤其是体育文化呈现出了一种情况，即管理人员和教练员与运动员之间的权力不平衡可能助长虐待行为。研究还表明，这样的做法也在运动员中会发生，而且与残疾妇女和少数族裔有关联。各国需要制定保障措施，以预防、监测和采取行动处理体育运动中的暴力和虐待行为。

47. 保障措施应针对成年残疾人和残疾儿童，目的是确保体育组织建立内部系统，预防和解决暴力问题。²⁹ 归根结底，责任在国家和司法机构，它们应提供适当手段，监测体育活动，起诉肇事者，为幸存者提供救济，并采取措防止再

²⁶ Spain, Ministry of Culture and Sport, *Anuario de Estadísticas Deportivas 2019* (Madrid, 2019)。

²⁷ Kwok Ng and others, “Physical activity trends of Finnish adolescents with long-term illnesses or disabilities from 2002–2014”, *Journal of Physical Activity & Health*, vol. 13, No. 8 (March 2016), pp. 816–821。

²⁸ Tine Vertommen and others, “Interpersonal violence against children in sport in the Netherlands and Belgium”, *Child Abuse & Neglect*, vol. 51 (January 2016), pp. 223–236。

²⁹ United Nations Children’s Fund (UNICEF) Office of Research – Innocenti, *Protecting Children from Violence in Sport: A review with a Focus on Industrialized Countries* (Florence, 2010)。

犯。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国通过了在体育运动中保障和保护儿童的标准，其中特别提到了残疾儿童。³⁰

G. 辅助技术

48. 获得辅助产品，如轮椅、手摇三轮车和通讯辅助设备等，可使残疾人能够获得独立，正常活动。由于无法获取，残疾人可能无法使用或负担不起体育活动和体育运动所需设备。世卫组织发现，辅助产品行业有一个专门重点，主要针对高收入市场。³¹ 这种情况对获得辅助技术造成了重大障碍，反过来又限制了中低收入市场在平等基础上获得参与体育活动和体育运动的机会。此外，这也造成了高水平运动员之间的不平等，他们可能会在后期(如果有)获得适当的辅助技术，因此无法使用该技术进行训练。

49. 改善获得辅助技术的机会所面临的挑战包括系统性和垄断性做法、缺乏对具体设计的研究和创新、缺乏投资以及需要国家采取行动促进公私举措。各国应采取支持当地生产，同时考虑到通用设计原则和不同群体的需要，例如视力障碍者和色盲者。政策应侧重于加强提供辅助技术，具体方式，比如说，包括鼓励国内生产，以及在启动国内生产之前对进口辅助产品免征税收和关税，智利就是个例子，该国辅助技术的关税为 0%。³²

50. 此外，各国应提供财政支持，为残疾运动员提供他们所需的设备，包括需要高性能体育运动辅助设备和器材的专业运动员。例如，在阿根廷和澳大利亚，高水平或残奥会运动员可以获得补助金，用于购买辅助技术。

H. 收集数据和研究

51. 关于残疾人参加体育活动和体育运动的程度的现有统计数据仍然很少。各国应设法定期收集这些领域的的数据，按年龄、性别和残疾分列，以跟踪这些措施在一段时间内产生的影响。为了促进国际一致性，特拉利理工学院的教科文组织“通过体育教育、体育运动、娱乐和健身改变残疾人及其家人和社区的生活”教席与英联邦就这一议程建立了交流与合作论坛，包括提出明确针对残疾人的体育运动、体育活动和体育教育示范指标。此外，有必要对现有的行政数据进行系统化，并收集更多的数据，以评估目前残疾人参加业余和专业体育运动的情况，以及他们在各国家范围内可以获得和可利用的机会。例如，在新西兰，残疾人的身体活动数据是通过新西兰活力调查收集的。³³

52. 特别是在中低收入国家，应大力促进这一领域基于人权的研究并为其提供资源。³⁴ 研究有助于完善关于残疾人参与体育活动和体育运动状况以及相关挑战

³⁰ National Society for the Prevention of Cruelty to Children, Child Protection in Sport Unit, “Standards for safeguarding and protecting children in sport”, 2002 (revised 2018).

³¹ 世卫组织，“重点辅助产品清单：在各地改善所有人获得辅助技术的机会”，2016年。

³² 智利，第 20,422 (2010) 号和第 20,997(2017)号法案。

³³ 见 <https://sportnz.org.nz/resources/spotlight-on-disability>。

³⁴ Anna Arstein-Kerslake and others, “Introducing a human rights-based disability research methodology”, *Human Rights Law Review*, vol. 20, No. 3 (September 2020), pp. 412–432.

的信息，找出差距并为政策的制定和执行提供指导，包括邀请私营部门和残疾人参与。在建立更强大的数据收集机制的同时，还应考虑社区驱动的数据收集。众包数据收集有助于利用信息技术最大限度地降低成本，并扩大研究基础，特别是将那些更难接触到的人也包括进来。

六. 针对具体部门的实施措施

53. 各国应考虑适用于娱乐、休闲和体育特定部门的上述所有交叉领域。本节侧重于具体部门的实施措施，以补充上文所述行动。

A. 娱乐和休闲

54. 各国，特别是地方政府，应当提高开放空间和公共设施，包括公园、城市步道、公共俱乐部和任何其他娱乐区域以及交通的无障碍程度，因为它们会对残疾人独自和与他人一道参加体育活动产生重大影响，并同时促进包容。同样，各国还应确保旅游景点出入无障碍，并提供相关信息。世界旅游组织(世旅组织)为此制定了指导方针。³⁵ 许多目的地都有旅游服务和旅游场所，如西班牙的海滩或厄瓜多尔的多个旅游景点。

55. 在世界范围内，健身和健康行业在最近几十年里有所扩张。然而，这种增长并没有将残疾人包括在内，他们进入主流培训中心、健身房和俱乐部的机会仍然有限。各国应鼓励这一部门提供必要设备，确保残疾人在主流环境中与其他人平等进出。由教科文组织牵头制定的全民健身创新和转型倡议，目的是与行业领袖合作，促进包容，并提供培训材料和资源。

B. 教育部门的体育活动

56. 教育系统应该让残疾儿童了解游戏和体育活动并让他们参与。各国必须采取全纳教育模式，³⁶ 包括在体育教育中采取全纳教育，以确保残疾儿童从儿童早期发展方案到学前教育、小学教育和中学教育，都与其他儿童一起学习、玩耍。各国不应免除残疾学生参加体育课或课外活动，如远足、教育旅行和锦标赛。如有补充教育系统的包容性服务，则应告知残疾儿童的父母和照顾者。³⁷

57. 负责教师体育教育和体育运动培训的教育实体应将残疾人专项和包容残疾的体育运动及实践纳入课程，包括对支持课外活动的人员进行培训时。³⁸ 高等教育机构的自主权不应成为将选修课和必修课纳入课程的障碍。在立陶宛，体育专业的学生必须在学习期间或在职培训课程期间完成与残疾相关的教育学和心理学课程。创新的在线资源可以提供一种让在职教师参与的途径：例如，在西班牙，

³⁵ 世界旅游组织，《全民无障碍旅游手册》(马德里，2016年)。

³⁶ 见残疾人权利委员会，第4号一般性意见(2016年)。

³⁷ 《残疾人权利公约》，第二十三条。

³⁸ 被称为“包容性体育教育、体育活动和运动”的教科文组织包容性体育教育、体育活动和运动主席倡议为高等教育机构和培训组织提供在线资源。

马德里理工大学包容性体育研究中心为教师培训开发了包容性体育运动在线资源和指导。

58. 各国还应增加体育教育人员的多样性，包括残疾教师。提供体育教育的机构应采用包容性和适应性强的课程。特别是，在招生程序和完成大学体育教育学业方面，必须确保提供合理便利和支持。还应提供平等的认证、合理便利和支持，以确保平等进入该专业的机会。

59. 各国应采取措施，促进接受特殊教育的残疾学生获得体育教育和体育运动的机会。特别是，必须特别关注智力残疾儿童，因为他们参与这些活动的机会可能较少，程度可能较低。

C. 体育部门和残疾人

60. 娱乐性和职业体育运动的实践给通常所说的体育活动带来了额外好处。体育运动可以帮助残疾人发展生活中其他领域的技能，如团队协作、合作、沟通和领导能力。³⁹ 此外，体育运动还可以提高参与者的纪律性，改善其实现目标和结果的方法，同时通过增强自尊和减轻压力来促进其身心健康。

61. 各国应平等承认主流体育组织和针对残疾的体育组织，并加大努力与体育组织协调、合作，为它们提供财政支持，使残疾人能更多地参与包容性和残疾人专属环境及比赛。⁴⁰ 尤其是，在许多情况下，国家领导协调和支持针对残疾的体育部门的发展至关重要，因为这些组织可能资源不足或根本就没有资源。这在地方一级和主要城市以外的地方尤其重要。全国各地都需要国家政府对地方政府的支持，以增加参加残疾人专项运动的机会。

1. 娱乐性体育运动

62. 各国应确保残疾人在其居住地可进行娱乐性体育运动，并确保俱乐部和其他场所的设施和服务是无障碍的。为实现这一目标，澳大利亚支持全国各地的项目，给予资金支持。在这方面，各国应促进残疾人专项体育运动以及残疾人可以参加和竞赛的主流体育运动。例如，西班牙推广的全纳滑雪。

63. 业余残疾人专项体育运动和比赛主要是在有兴趣参加的残疾人的倡议下发展起来的，因为他们被排除在主流体育运动之外。认识到这一点，各国和私营部门组织者应努力提供主流和残疾人专项备选方案，以确保残疾人获得平等机会。国家和私营部门都应促进残疾运动员、教练员和裁判员与其没有残疾的同行之间进行交流的机会，培养友谊，形成练习社区，并进一步提高体育活动的知名度。

64. 随着社会朝着更具有包容性的方向发展，残疾人参与娱乐性体育运动的情况得到持续改善。各国应支持这些趋势，放弃慈善和医疗视角，采用包容性的视角。民间社会组织在这方面也有所发展。例如，国际特奥会已转而采取包容性做法，促进人权，并在打通国家、私营部门和智障人士等边缘化群体的工作方面发挥重要作用。

³⁹ 《国际体育教育、体育活动与体育运动宪章》，第 2.3 条。

⁴⁰ 在西班牙，10 月 15 日关于体育的第 10/1990 号法令在法律上承认西班牙残奥委员会与西班牙奥林匹克委员会具有同等地位。

2. 职业体育运动

65. 残疾人专项体育运动一直是残疾人从事专业体育运动、应对和克服社会上其他人对他们期望不高的一种手段，并创造了作为运动员的集体归属感和自豪感。这种自我肯定和集体肯定有助于他们增加社交生活和获得自尊，并提供了一个平台，能够要求公共当局和社会更好地承认和包容他们。

66. 残疾人基本上必须自我组织才能参加体育运动。他们创建了各种各样的组织，如残奥会、特奥会和听障奥运会。其中有很多组织很少或根本没有得到国家的支持，而且得到的支持也远远低于主流体育运动。尽管如此，而且也并非没有实质性挑战，但残疾运动员及其代表组织克服了种种障碍，以实现他们的运动目标，并制定了成功的倡议，如国际残疾人奥林匹克委员会。他们的故事是人权故事，有助于改变社会对他们的权利和能力的看法。

67. 残疾运动员、裁判员、教练和训练员应该与其没有残疾的同侪一样，有平等的机会从事体育事业。各国应确定和积极鼓励具有体育潜力的残疾运动员，并最终让他们参加自己选择的国际比赛，包括但不限于奥运会和残奥会比赛。

68. 一些残疾运动员在主流体育运动中取得了成功，包括在奥运会上取得成功，与没有残疾的同侪相比，表现相当或更好。各国和体育组织应探索适当的方式，为想要参与的残疾运动员、教练和训练员获得参加主流体育运动的机会提供便利，以确保他们不会受到歧视。

69. 各国应为包容性和残疾人专项体育组织、活动和赛事提供资金，以防止经常过度依赖志愿工作，并防止诉诸可能加剧污名化的马拉松式电视节目或其他慈善方式。在可能的情况下，供资时限应确保可持续性超越基于项目的倡议或年度短期预算。在分配财政支助时，各国应考虑地域分配，以确保机会平等，并平等资助残疾人运动员和没有残疾的运动员。

70. 高性能体育运动设施应该遵循通用设计原则，在训练区和宿舍区为残疾人运动员提供便利的同时，也能为没有残疾的运动员提供便利。2014年在俄罗斯联邦举行的索契冬季残疾人奥林匹克运动会的场馆就是按照这些原则设计的，这些场馆后来可用于举办2018年国际足联世界杯。宿舍曾供住在这些设施中的残疾球迷使用，现在也可供无障碍旅游使用。

71. 应将城市大型体育赛事的遗产视为机遇：不应将其视为一次性投资，而应将其视为起点，开始提升无障碍水平，改变对残疾人的态度，让残疾人成为工作人员，以表明残疾人也是变革的推动者，并做好可持续发展的准备。尽管缺乏对残奥会影响评估的研究，但1992年在巴塞罗那和2008年在北京举行的残奥会对无障碍的积极影响以及2012年在伦敦举行的残奥会对媒体公司就业的积极影响等范例，都已经得到了广泛认可。

3. 人道主义环境中的体育运动

72. 人道主义环境中的残疾人面临诸多挑战，包括参与社区活动的机会有限。在这种情况下促进体育运动、娱乐和休闲还可以促进体育活动、福利和社会包容。联合国难民事务高级专员公署(难民署)、国际奥林匹克委员会和国际地球社联合会共同开发了“体育促进保护工具包”，侧重于被迫流离失所环境中的年轻人，并明确针对残疾人。此外，难民署和国际特殊奥林匹克委员会按照特殊奥林匹克

统一体育运动模式，合作制定一个包容性的社区体育方案，让残疾青年和没有残疾的青年一起比赛。

4. 土著体育运动

73. 土著或传统体育运动正不断得到认可，这反过来又提高了土著文化的知名度，并使传统不在一代代新人中消失。教科文组织促进了传统体育运动和游戏，并主办了一系列会议力争巩固这方面的立场。正如残疾人权利问题特别报告员在2016年日内瓦举行的第一次土著残疾人问题专家组会议的总结报告中所指出，残疾土著运动员和其他运动员同时参加了世界土著运动会。土著残疾运动员应得到支持，以实现他们参加体育运动的权利。澳大利亚和新西兰有专门处理残疾和土著血统交叉问题的方案。

七. 结论和建议

74. 残疾人的健康状况较差，部分原因是缺乏体育活动。各国应将体育活动纳入健康目标，并采取多学科和多部门办法，通过娱乐和休闲、教育和体育实现这些目标。为此，必须加强研究和数据收集以及分类方面的努力和投资，找出差距，并指导政策制定和落实工作。

75. 立法和条例在很大程度上没有平等地确认残疾人享有体育活动的权利，尤其是在开展体育活动的主流商品、服务和场所方面更为如此。应确保残疾人在公共和私营部门不受歧视地参加主流娱乐和休闲、教育和体育运动以及残疾人专项体育运动。

76. 态度和环境方面的障碍在很大程度上限制了残疾人参与体育活动，他们对权利和服务可获得性知之甚少。各国应提高对残疾人参与体育活动重要性的认识，包括健康和社会融合成果，并使媒体参与促进权利工作。各国还应与体育组织以及健身和福利行业合作，开展能力建设，减少态度障碍的影响。

77. 不仅与其他妇女相比，而且与残疾男子和男童相比，残疾妇女和女童被过度排除在体育活动之外。他们也极有可能遭受性暴力和基于性别的暴力和虐待风险。各国应采取具体行动，打击基于性别的结构性排斥，并确保采取保障措施，防止基于残疾和基于性别的暴力和虐待，包括交叉形式的歧视。

78. 私营部门，特别是旅游、健身和健康领域的私营部门，在促进参与体育活动和体育运动方面发挥着重要作用。根据《工商企业与人权指导原则》，各国应与这些部门合作，支持发展包容性做法，包括促进残疾人作为企业主、工人和消费者参与这些行业。参与体育、娱乐、健身和体育活动的地方、国家和国际组织应致力于残疾人的充分融入，已经承诺全面保障人权和不歧视的组织应该确保明确纳入残疾人。

79. 残疾人在学校接受体育教育的机会较少。各国应确保残疾人在与其他人平等的基础上接受体育教育，提高教师在这方面的能力，并聘请残疾人担任教师。

80. 尽管做出了一些努力，但包容性或残疾人专项体育运动的竞赛结构与主流体育项目的竞赛结构并不匹配，这意味着残疾运动员与其他运动员相比处于不利地位。各国应以适当和公平的资金分配实施治理结构，为残疾运动员提供与其他人平等的职业发展机会。

81. 残疾运动员与运动员这一大群体以及从事残疾人权利工作的群体之间在人权方面有着共同的合作领域。各国和体育组织应促进运动横向协作，重点关注人权和体育、不平等和改变态度的提高认识活动，以增强各利益攸关方的权能，为可持续发展做出贡献。

82. 除其他原因外，由于基础设施不便、缺乏财政支助和适合具体情况的辅助技术等原因，残疾人在参加体育活动和体育运动方面比没有障碍的同龄人面临更大的障碍。各国应积极采取措施——例如通过包括南南合作在内的国际合作——并寻求可持续的财政支助、技术合作和实践经验交流来解决这些差距问题。
