



残疾人权利委员会

关于平等和不歧视的第6号一般性意见(2018年)

一. 导言

1. 本一般性意见的目的是澄清《残疾人权利公约》第五条所载的缔约国有关不歧视和平等的义务。
2. 委员会感到关切的是，缔约国的法律和政策仍然通过慈善模式和(或)医疗模式处理残疾问题，尽管这些模式与《公约》不相容。持续使用这类范式未能将残疾人当作权利的完整主体和权利持有者。此外，委员会指出，缔约国在克服对残疾问题的态度障碍方面努力不足，比如长期存在羞辱性的陈规定型观念，以及将残疾人的视作社会负担的成见和偏见。对此，残疾人必须通过其代表组织在制定法律和政策改革方面发挥中心作用。
3. 反歧视法和人权框架的扩大造就了许多缔约国对残疾人权利的延伸保护。尽管如此，法律和监管框架常常仍不完善、不完整或效果不佳，或反映出对残疾的人权模式的认识不足。许多国家法律和政策使得对残疾人的排斥、孤立、歧视和暴力挥之不去。这类法律和政策往往缺乏对多重和交叉歧视或连带歧视的认识；不承认拒绝提供合理便利即构成歧视；缺乏有效的法律补救和赔偿机制。这类法律和政策通常不被视为基于残疾的歧视，因为这样做的理由是为了保护或照顾残疾人或符合他们的最大利益。

二. 国际法中关于残疾人的平等和不歧视的规定

4. 平等和不歧视是国际人权法最基本的原则和权利之一，因为与人的尊严相互关联，所以是所有人权的基石。《世界人权宣言》第一条和第二条宣布人人在尊严和权利上一律平等，并且谴责基于一些理由的歧视(非完全清单)。
5. 平等和不歧视是所有人权条约的核心。《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》列举了禁止作为歧视的理由的开放性清单，



《公约》第五条即起源于此。联合国所有专题性人权公约¹都以建立平等和消除歧视为目标，并载有关于平等和不歧视的条款。《残疾人权利公约》考虑到了其他公约提供的经验，其平等和不歧视原则代表了联合国传统和做法的演变。

6. “尊严”一词在《公约》中比在其他任何联合国人权公约中更频繁地出现。它被载入了序言，其中缔约国回顾《联合国宪章》以及其中宣告的各项原则确认了人类大家庭所有成员的固有尊严和价值以及平等和不可剥夺的权利，是世界自由、正义与和平的基础。

7. 平等和不歧视是《公约》的核心，并在其实质性条款中一再提到，如反复使用“在与其他人平等的基础上”的措词，将《公约》的所有实质性权利与不歧视原则联系起来。一直以来，有实际残障或表象残障的人被剥夺了尊严、人格完整和平等。歧视过去已经发生，现在继续发生，其中包括以下残酷的形式，如非自愿和(或)强制系统性绝育和医疗干预或荷尔蒙干预(例如脑叶切除手术或阿什莉疗法)、强制喂药和强制电击、关禁闭、称为“安乐死”的蓄意谋杀、强迫和胁迫堕胎、拒绝医疗保健以及残割和贩运身体部位，特别是白化病患者的身体部位。

三. 残疾的人权模式与包容性平等

8. 残疾的个人模式或医学模式阻止了平等原则对残疾人的应用。在残疾的医学模式下，残疾人不被承认是权利持有者，而是被“降到”到残障地位。在这种模式下，对残疾人的歧视性待遇或差别待遇和排斥被视为常态，并通过医疗驱动的“丧失能力即残疾”的方法使其合法化。即使在首次尝试将平等概念应用于残疾情形之后，个人模式或医学模式还是被用来确定最早的与残疾有关的国际法律和政策。《智力迟钝者权利宣言》(1971年)和《残疾人权利宣言》(1975年)是第一批载有对残疾人平等和不歧视条款的人权文书。虽然这些早期的软性法律人权文书为对待残疾的平等方法铺平了道路，但它们仍是以残疾的医学模式为基础的，因为残障被视为限制或剥夺权利的合法理由。这些文书还载有现在认为不合适或过时的语言。1993年采取了进一步措施，通过了《残疾人机会均等标准规则》，其中宣布“机会平等”是残疾政策和法律的一个基本概念。

9. 残疾的人权模式确认，残疾是一种社会建构，不得将残障视为剥夺或限制人权的合法理由。这一模式承认残疾是身份的几个层次之一。因此，关于残疾的法律和政策必须考虑到残疾人的多样性。这一模式还确认，人权是相互依存、相互关联和不可分割的。

10. 作为《公约》第三条规定的一般原则，机会均等标志着从正式的平等模式到实质的平等模式的重大发展。正式的平等寻求通过类似情况类似对待来防止直接歧视。它可能有助于打击消极的刻板印象和偏见，但它不能为“差异困境”提供解决方案，因为它没有考虑和接受人与人之间的差异。相反，实质的平等还力图解决结构性歧视和间接歧视的问题，并考虑到权力关系。它承认，为了实现平等，应对“差异困境”，既要忽略人与人之间的差异，又要承认这种差异。

¹ 《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》、《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》、《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》以及《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

11. 包容性平等是整个《公约》制定的新的平等模式。它接受实质的平等模式，并在以下方面对平等的内容进行了扩展和阐述：(a) 公平的再分配维度，以解决社会经济不利条件；(b) 认识维度，以打击成见、刻板印象、偏见和暴力，承认人的尊严及人的相互交织；(c) 参与维度，以重申作为社会群体成员的人的社会性，并通过融入社会充分承认人性；(d) 调节维度，作为人的尊严的问题，为差异留出空间。《公约》的基础是包容性平等。

四. 不歧视和平等的法律性质

12. 平等和不歧视既是原则，也是权利。《公约》在第三条中将其作为原则，在第五条中将其称为权利。它们也是《公约》所载的其他所有原则和权利的解释性工具。平等和不歧视的原则/权利是《公约》所保障的国际保护的基石。促进平等和应对歧视是必须立即落实的两项交叉义务，不受逐步落实的限制。

13. 《公约》第五条与《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条一样，本身就规定了一项独立于其他条款之外的独立权利。它禁止任何受到公共当局监管和保护的法律或事实上的歧视。结合第四条第一款第(五)项的规定，显然这一条款也延伸到私营部门。

五. 规范性内容

A. 第五条第一款关于法律面前和法律之下人人平等的规定

14. 若干国际人权条约包括“法律面前人人平等”一语，即人人有权享有法律领域的平等待遇。为了充分实现这一权利，司法和执法人员不得在司法方面歧视残疾人。“法律之下人人平等”是《公约》所独有的。它指的是参与法律关系的可能性。法律面前的平等是指受法律保护的权利，而法律之下的平等是指利用法律为个人利益服务的权利。残疾人有权得到有效保护并有权积极参与。法律本身应保障某一管辖范围内所有人的实质平等。因此，承认所有残疾人在法律之下人人平等，便意味着不应该有任何法律允许对残疾人的权利作特定的剥夺、限制或制约，并且应将残疾问题纳入所有立法和政策的主流。

15. 对“在法律面前平等”和“在法律之下平等”的这种解释符合《公约》第四条第一款第(二)项和第(三)项的规定，根据这两项规定，缔约国必须确保公共当局和机构遵循《公约》的规定行事；修订或废止构成歧视残疾人的现行法律、法规、习惯和做法；并在所有政策和方案中考虑保护和促进残疾人的权利。

B. 第五条第一款关于法律给予的平等保护和平等权益的规定

16. “法律给予的平等保护”和“法律给予的平等权益”包括平等和不歧视这两个相关但又不同的概念。“法律给予的平等保护”在国际人权条约法中是众所周知的，用于要求国家立法机构在制定法律和政策时不要维持或设定对残疾人的歧视。结合《公约》第一条、第三条和第四条的规定来看第五条，显然为了促进残疾人平等享有法律所保障的权利，缔约国必须采取积极行动。通常需要提供无障碍服务、合理便利和个别协助。为了确保所有残疾人享有平等机会，采用了

“法律给予的平等权益”的说法，这意味着缔约国必须消除获得一切法律保护以及平等享有法律的好处以伸张权利方面的障碍。

C. 第五条第二款关于禁止歧视以及提供平等和有效的法律保护的规定

17. 第五条第二款载有实现残疾人和相关人员的平等权利的法律要求。禁止一切基于残疾的歧视的义务涵盖残疾人及相关人员，如残疾儿童的父母。保障残疾人享有平等和有效的法律保护以免因任何理由受到歧视的义务影响深远，为缔约国规定了保护的积极义务。第二条将基于残疾的歧视定义为“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。”该定义的依据是国际人权条约对歧视的法律定义，如《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条和《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条。它在两个方面超越了这些定义：首先，它将“拒绝提供合理便利”作为基于残疾的歧视的一种形式；其次，“在与其他人平等的基础上”这一短语是新加的内容。《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条和第三条载有一个类似但范围更为有限的短语：“在男女平等的基础上”。“在与其他人平等的基础上”这一短语不仅限于基于残疾的歧视的定义，而且还贯穿整个《残疾人权利公约》。一方面，这意味着残疾人不会获得比普通人群更多或更少的权利或权益。另一方面，它要求缔约国采取具体措施，实现残疾人事实上的平等，以确保他们实际上可以享有所有人权和基本自由。

18. 禁止“一切歧视”的义务包括禁止一切形式的歧视。国际人权实践确定了可以单独或同时发生的四种主要形式的歧视：

(a) “直接歧视”，即在同样情况下，由于个人身份不同，因为一种禁止的理由，残疾人所受待遇不如其他人。直接歧视包括在没有可比较的类似情况下基于禁止的理由所采取的有害行为或不作为。² 歧视方的动机或意图与确定歧视是否发生无关。例如，一所国立学校为了不改变学校课程而拒绝接纳残疾儿童，这样做仅仅是因为该儿童的残疾状况，这便是一个直接歧视的例子；

(b) “间接歧视”³ 指的是，表面上看起来是中性的法律、政策或做法，但对残疾人有过度的负面影响。它出现在看起来有机会但其实某些人的身份不允许他们从中受益的情况。例如，如果一所学校不提供易读格式的书籍，便会间接歧视视障人士，他们虽然名义上可以上这所学校，但实际上却要去另一所学校。同样，如果行动不便的候选人须在没有电梯的建筑物的二楼办公室进行面试，虽然被允许参加面试，却处于不平等的地位；

(c) 根据《公约》第二条的规定，如果拒绝进行必要和适当的修改和调整（不造成“过度或不当负担”），而为确保平等享有或行使人权或基本自由又需要

² 见经济、社会及文化权利委员会关于经济、社会及文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见（2009 年），第 10 段。

³ 同上。

这种修改和调整，“拒绝提供合理便利”便构成歧视。不接受陪同人员或拒绝以其他方式接纳残疾人便是拒绝提供合理便利的例子；

(d) “骚扰”是一种形式的歧视，指的是与残疾或其他禁止的理由有关的不受欢迎的行为，其目的或作用是侵犯人的尊严并制造恐吓、敌对、有辱人格、羞辱性或冒犯性的环境。骚扰可以通过行动或言语来实现，其结果是使残疾人的差异和对他们的压迫永久存在下去。应特别关注生活在隔离地点，如在寄宿机构、特殊学校或精神病医院的残疾人，那里更可能发生这类歧视，并且由于属于隐形性质，因此不可能受到惩罚。“欺凌”及其网上形式网络欺凌和网络仇恨也构成仇恨犯罪的特别暴力和有害的形式。其他例子包括各种表现的(基于残疾的)暴力行为，如强奸、虐待和剥削、仇恨犯罪及殴打。

19. 歧视可以基于单一特征，如残疾或性别，也可以基于多重和(或)交叉特征。当残疾人或与残疾相关的人员因残疾加上肤色、性别、语言、宗教、族裔、性别或其他身份而遭受任何形式的歧视时，就发生了“交叉歧视”。交叉歧视可以表现为直接或间接歧视、拒绝提供合理便利或骚扰。例如，由于格式障碍而无法获得与一般卫生有关的信息，受影响的是所有残疾人；但盲人妇女无法获得计划生育服务，则是因为她的性别和残疾两个交叉原因而权利受到限制。在许多情况下，很难区分这些理由。缔约国必须处理对残疾人的多重和交叉歧视。委员会认为，“多重歧视”是指一个人受到基于两个或更多理由的歧视，导致歧视加深或加重的情况。“交叉歧视”是指多个理由同时以不可分割的方式相互作用，从而使相关个人遭受独特类型的不利和歧视的情况。⁴

20. “基于残疾的歧视”可以是针对目前有残疾的人、过去有残疾的残疾人、将来可能有残疾的人以及被推定为有残疾的人的歧视，也可以是针对与残疾人相关的人的歧视。后者被称为“连带歧视”。第五条涵盖的范围广是为了消除和打击与残疾有关的一切歧视性情况和(或)歧视性行为。

21. 防止“基于一切理由的歧视”意味着必须考虑到所有可能的歧视理由及其交叉情况。可能的理由包括但不限于：残疾、健康状况、遗传或其他疾病倾向、种族、肤色、血统、性别、怀孕和生产情况、婚姻状况、家庭状况或职业状况、社会性别表达、性别、语言、宗教、政治或其他观点、民族、族裔、土著或社会出身、移民、难民或庇护状况、是否属于少数民族、经济或财产状况、出生及年龄，或与其中任何理由相关的任何理由或特征的组合。

22. “平等和有效的法律保护使其不受歧视”是指缔约国有义务保护残疾人免受歧视，并有义务制定具体和全面的反歧视法。在法律中明文规定禁止针对残疾人基于残疾的歧视和其他歧视的同时，应在民事、行政和刑事诉讼中对交叉歧视规定适当和有效的法律补救和制裁。在系统性歧视的情况下，仅仅给予个人补偿可能不会对改变做法产生任何实际影响。在这种情况下，缔约国还应在立法中采用“前瞻性、非金钱补救办法”，这意味着缔约国应提供更多的有效保护，防止私人 and 私营组织实行歧视。

⁴ 见残疾人权利委员会关于残疾妇女和女童的第3号一般性意见(2016年)，第4(c)段和第16段。

D. 第五条第三款关于合理便利的规定

23. 合理便利是与残疾有关的立即适用的不歧视义务的内在组成部分。⁵ 合理便利的例子有：使现有设施和信息对残疾人无障碍；改装设备；重新组织活动；重新安排工作时间；调整课程学习材料和教学策略；调整医疗程序；或者在不造成过度或不当负担的情况下方便提供支助人员。

24. 提供合理便利的义务不同于无障碍义务。两者的目的都是确保无障碍，但通过通用设计或辅助技术提供无障碍服务的义务是一种事前义务，而提供合理便利的义务则是一种事后义务：

(a) 作为事前义务，必须在各种系统和流程中溶入无障碍元素，而不是考虑某个特定残疾人的需要，例如，在与其他人平等的基础上出入建筑物、取得服务或产品的需要。依照《公约》第四条第三款的规定，缔约国必须制定与残疾人组织协商制定和通过的无障碍标准。无障碍义务是一项主动的、系统性的义务；

(b) 作为一项从即时起执行的义务，从残疾人需要进入有障碍环境或想要行使其权利的那一刻起就必须提供合理便利。合理便利的要求通常但不一定由需要进入的人提出，也不一定由个人或群体的相关代表提出。合理便利必须与申请人协商提供。在某些情况下，提供的合理便利成了一种公益物。在其他情况下，提供的合理便利只对申请人有益。提供合理便利的义务是从收到提供便利的请求的那一刻起适用的一项个性化的被动义务。合理便利要求义务承担方与残疾人进行对话。必须指出，提供合理便利的义务不限于残疾人要求提供便利或可以证明据称的义务承担方实际上知道该人有残疾的情况。它也应适用于潜在义务承担方应当意识到有关人员有残疾，可能需要提供便利以克服行使权利方面的障碍的情况。

25. 按照《公约》第二条和第五条提供合理便利的义务可以分解为两个组成部分。第一部分规定了提供合理便利这一积极的法律义务，这是一种必要和适当的修改或调整，在特定情况下需要以此确保残疾人可以享有或行使自己的权利。这项义务的第二部分确保所需的便利不会对义务承担方造成过度或不当的负担。

(a) “合理便利”是一个单一的术语，“合理”不应该被误解为例外条款；不应把“合理”的概念当作对义务的明确限定或修饰。这不是评估便利的费用或资源来源的手段——这种评估发生在后一阶段，即在进行“过度或不当负担”评估时。相反，便利的合理性是指其对残疾人的相关性、切合性和有效性。因此，如果一项便利达到了它的目的，并且能够满足残疾人的要求，它便是合理的；

(b) “过度或不当负担”应理解为一个单一的概念，它规定了提供合理便利的义务的界限。这两个用语在提到同样的概念时应该被视为同义词：提供合理便利的要求必须受到不对提供便利方可能造成过份或不合理负担的约束；

(c) “合理便利”也不应与“具体措施”，包括“平权措施”相混淆。尽管这两个概念的目的都是实现事实上的平等，但合理便利并不是一项不歧视义务，而具体措施则意味着给残疾人比其他人更优惠的待遇，以解决残疾人在历史

⁵ 见经济、社会及文化权利委员会关于残疾人的第5号一般性意见(1994年)，第15段。

上和(或)系统性地被得不到行使权利的好处的情况。具体措施的例子有：采取临时措施，以扭转私营部门雇用的残疾妇女人数较少的情况，以及支持增加高等教育中残疾学生人数的方案。同样，不应将合理便利与独立生活和融入社区权利下提供私人助理等协助相混淆，也不应与提供行使法律权利能力方面的协助相混淆；

(d) 在获得司法保护的“程序便利”不应与合理便利相混淆；后者受到过度概念的限制，程序便利则不然。

26. 指导提供合理便利的义务的实施工作的关键要素有：

(a) 与相关的残疾人进行对话，查明并消除影响残疾人享有人权方面的障碍；

(b) 评估某项便利(在法律上或实践中)是否可行——在法律上或实质上不可能提供的便利是不可行的；

(c) 评估该项便利对于确保实现有关权利是否相关(即必要和适当)或是否有效；

(d) 评估修改是否对义务承担方造成过度或不当负担；要确定合理便利是否过度或过于沉重，便需要评估所采用的手段与其目标——即享有相关权利——之间的比例关系；

(e) 确保合理便利适合实现促进平等和消除对残疾人的歧视的基本目标。因此，需要在与负责提供合理便利的有关机构和有关人员协商的基础上，采取具体情况具体分析的方式。需要考虑的潜在因素有：财务成本、可用资源(包括公共补贴)、提供便利方的规模(全部规模)、修改对机构或企业的影响、第三方利益、对其他人的负面影响以及合理健康和安全方面的要求。对整个缔约国和私营部门实体而言，必须考虑到整体资产，而不仅仅是组织结构内一个单位或部门的资源；

(f) 确保残疾人在更多情况下不承担费用；

(g) 确保声称负担过度或不当的义务承担方负有举证责任。

27. 拒绝提供合理便利的任何理由都必须以客观标准为基础，经过分析并及时通知相关的残疾人。不提供合理便利的理由测试视义务承担方与权利持有者之间关系的长度而定。

E. 第五条第四款关于具体措施的规定

28. 不得被视为歧视的具体措施是指为加速或实现残疾人事实上的平等而采取的积极措施或扶持措施。其他国际人权条约也提到了这种措施，如《消除对妇女一切形式歧视公约》第四条和《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第四款，这类措施涉及提供或保持某些有利于弱势群体或边缘群体的优惠。它们通常属于临时性质，尽管在某些情况下需要采取永久性具体措施，这取决于具体情况，包括特定残障或社会的结构性障碍。具体措施的例子有：外联和支助方案、资源的分配和(或)再分配、有针对性的招聘、雇用和晋升、配额制度、提升地位和赋权措施以及临时护理和技术辅助。

29. 缔约国根据《公约》第五条第四款采取的具体措施必须符合《公约》的所有原则和规定。具体而言，这种措施不得导致对残疾人的长期孤立、隔离、成见、侮辱或其他歧视。因此，缔约国在采取具体措施时必须与残疾人代表组织密切协商并让它们积极参与。

六. 缔约国在《公约》下有关不歧视和平等的一般义务

30. 缔约国有义务尊重、保护和履行所有残疾人不歧视和平等的权利。在这方面，缔约国必须避免采取任何歧视残疾人的行动。具体而言，缔约国应修改或废除构成此类歧视的现行法律、条例、习俗和做法。委员会经常举出这方面的例子，如：监护法和侵犯法定权利的其他规则⁶；使强制送入精神病院和强制治疗合法化的精神卫生法，这种做法是歧视性的，必须予以废除⁷；未经同意对妇女和残疾女孩的绝育；有障碍的住房与收容政策⁸；有关隔离教育的法律和政策⁹；以及剥夺残疾人权利的选举法¹⁰。

31. 要切实享有平等和不歧视的权利，就必须采取强制执行措施，例如：

(a) 根据《公约》提高所有人对残疾人权利、歧视的含义和现有司法补救办法的认识；

(b) 确保《公约》所载权利的措施可在国内法院作为诉讼依据，并为所有遭受歧视的人提供伸张正义的机会；

(c) 防止报复，例如针对投诉或旨在强制执行平等条款的诉讼做出不利反应或带来不利后果；

(d) 保障向法院提起诉讼并通过在实现平等权利方面有正当利益的协会、组织或其他法律实体提起诉讼的法定权利；

(e) 制定有关证据的具体规则，以确保关于残疾人能力的陈规俗念不会导致歧视受害者不敢获得补救；

(f) 对侵犯平等和适当补救权的行为采取有效、相称和有劝阻作用的制裁；

(g) 提供充足和无障碍的法律援助，以确保投诉人在歧视诉讼中可获得法律保护。

32. 缔约国必须确定需要采取具体措施以加速或实现包容性平等的领域或残疾人亚人群，包括面临交叉歧视的人群。缔约国有义务为这些人群采取具体措施。

33. 关于缔约国的协商义务，《公约》第四条第三款和第三十三条第三款强调，残疾人组织必须在执行和监测《公约》方面发挥重要作用。缔约国必须确保

⁶ 见残疾人权利委员会关于在法律面前获得平等承认的第1号一般性意见(2014年)。

⁷ 见残疾人权利委员会关于第十四条的准则，第6和第14段。可查阅委员会的网页(www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx)。

⁸ 例如，见关于独立生活和融入社区的第5号一般性意见(2017年)，第46段。

⁹ 见关于包容性教育的第4号一般性意见(2016年)，第24段。

¹⁰ 见《Bujdosó等人诉匈牙利》(CRPD/C/10/D/4/2011)。

与残疾人组织密切协商并让它们积极参与，因为这些组织代表了社会的方方面面，包括儿童、自闭症患者、遗传或神经系统疾病患者、罕见和慢性疾病患者、白化病患者、男女同性恋、双性恋、变性人或双性人、土著人民、农村社区、老年人、妇女、武装冲突受害者以及有少数民族或移民背景的人。只有这样，所有歧视，包括多重歧视和交叉歧视，才能都得到解决。

34. 缔约国负有与《公约》第五条有关的信息义务，即它们必须收集和分析适当的数据和研究资料，以查明不平等情况、歧视性做法和劣势模式，并分析促进平等措施的成效。委员会注意到，许多缔约国缺乏关于残疾歧视的最新数据，并且，在国家法律和条例允许的情况下，往往不按残障、社会性别、自然性别、性别认同、族裔、宗教、年龄或其他身份特征进行区分。这种数据及数据分析对于制定有效的反歧视和措施平等措施至关重要。

35. 缔约国还应对残疾人的残疾歧视和平等权利进行适当研究。研究议程必须在议程设置阶段将残疾人纳入研究过程，以确保他们有意义地参与研究。包容性和参与式研究过程应确保参与者有一个安全的空间，并围绕残疾人的生活经历和要求。

七. 与《公约》其他具体条款的关系

A. 第六条关于残疾妇女的规定

36. 残疾妇女和女童属于最经常遭受多重歧视和交叉歧视的残疾人群体¹¹。第六条是一项交叉性条款，必须与《公约》所有规定一起考虑¹²。虽然只有第六条提到“多重歧视”，但多重和交叉歧视可能以两种或两种以上歧视理由的任何组合出现。第六条是一项有约束力的平等和不歧视条款，禁止歧视残疾妇女和女童，并责成缔约国促进机会平等和结果平等。此外，第六条与第七条一样，必须被视为规定了关于多重和交叉歧视的两个突出例子的义务，但这只是这种歧视的例证，而不是全部。

B. 第七条关于残疾儿童的规定

37. 残疾儿童经常遭遇多重歧视和交叉歧视。缔约国必须禁止一切形式的基于儿童所特有的残疾的歧视，提供有效和无障碍的补救措施，提高公众和专业人员对防止和消除歧视的认识。例如，在许多缔约国，可以在“管教”或“安全”（例如约束）的幌子下合法殴打儿童。这种体罚往往过度地影响残疾儿童。缔约国必须禁止在任何情况下对儿童一切形式的体罚及残忍、不人道和有辱人格的待遇，并确保采取适当措施执行这一禁令。

38. 《儿童权利公约》第3条所载“儿童的最大利益”的概念应在认真考虑到残疾儿童的处境的情况下适用于残疾儿童。缔约国应促进将残疾问题纳入关于儿

¹¹ 见消除对妇女歧视委员会关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第28号一般性建议(2010年)，第31段。

¹² 见残疾人权利委员会第3号一般性意见，第12段。

童和青少年的一般法律和政策。但是，最大利益的概念不应用于防止儿童，特别是残疾女童行使身体完整权。它应该用来确保残疾儿童在与他们的情况有关的每一个决策过程中均能了解情况、被征求意见并有发言权。具体而言，缔约国应该解决针对残疾儿童的暴力和机构收容问题，他们因歧视而被剥夺了在自己家中长大的权利。缔约国应执行废除机构收容的战略，帮助儿童与家人一起生活，或者在社区中接受替代性家庭照料。缔约国还应采取支助措施，使所有残疾儿童都能在影响他们的所有程序中，包括在议会、委员会和政治决策机构中行使发言权。

C. 第八条关于提高认识的规定

39. 如果政府和社会各部门没有提高认识，就不能打击歧视。因此，在采取不歧视和平等措施的同时，还必须采取充分的提高认识措施和改变或消灭贬损残疾人的多重偏见和负面情绪的措施。此外，必须通过提高认识运动来应对暴力、有害做法和偏见。缔约国应采取措施，除其他外，鼓励媒体以符合《公约》宗旨的方式描述残疾人，并改变对残疾人的有害看法，如不切实际地将残疾人视为对自己和其他人有害，或将其视为没有自主权的受害者和依赖他人的照顾对象，对社会造成无益的经济和社会负担。

D. 第九条关于无障碍的规定

40. 无障碍是实现所有残疾人事实上的平等的先决条件和手段。为了使残疾人切实参与社区活动，缔约国必须解决建筑环境、公共交通以及信息和通信服务无障碍的问题，这些服务必须在与其他人平等的基础上为所有残疾人提供和使用。通信服务范围内的无障碍包括提供社交和沟通支持。

41. 如上所述，无障碍和合理便利是平等法律和政策两个不同概念：

(a) 无障碍义务涉及群体，必须逐步但无条件地执行；

(b) 而提供合理便利的义务是个体化的，立即适用于所有权利，但可能受到不得过度的限制。

42. 由于在建筑环境、公共交通以及信息和通信服务中逐步实现无障碍可能需要时间，因此，与此同时，合理便利可以作为一种手段向个人提供服务，因为这是一项须立即履行的义务。委员会呼吁缔约国遵循关于无障碍问题的第2号一般性意见(2014年)。

E. 第十一条关于危难情况和人道主义紧急情况的规定

43. 必须根据包括人道主义裁军法在内的国际人道主义法义务，确保在危难情况和人道主义紧急情况下不歧视，以解决这种情况下对残疾人歧视的固有风险的增加。

44. 患有残疾的国际流离失所者和(或)残疾难民往往无法平等获得基本必需品，如水、卫生设施、食物和住所。例如，通常不存在无障碍的厕所和淋浴等卫生设施或这种设施不足。

45. 处于危难情况和人道主义紧急情况的残疾妇女和女童特别容易遭受暴力，包括性暴力、性剥削或性虐待，也不太可能获得恢复和康复服务或得到法律保护¹³。

46. 因此，缔约国必须确保在所有方案和行动中坚持不歧视原则。这意味着在平等的基础上将残疾人列入国家应急方案，在撤离情景下充分认识残疾人，提供无障碍的信息和通信求助热线，在人道主义紧急情况下确保人道主义援助的救济分配对残疾人无障碍、无歧视，并确保紧急庇护所和难民营中的水和卫生设施可供残疾人无障碍使用。紧急情况发生后，无障碍重建对于残疾人在社会中的平等具有决定性意义。为了确保这些要素，缔约国必须密切接触残疾人，通过其代表组织来设计和实施、监测、评估与紧急情况各个阶段有关的法律和政策。

F. 第十二条关于在法律面前获得平等承认的规定

47. 享有法律权利能力的权利是一项基础权利，也就是说，这是享有《公约》其他几乎所有权利，包括平等和不歧视权利所必需的。第五条和第十二条具有根本的联系，因为法律面前的平等必须包括所有残疾人在与其他人平等的基础上享有法律权利能力。通过剥夺法律权利能力进行的歧视可以表现为不同的方法，包括现状方法、功能方法和后果方法。通过任何这类方法基于残疾剥夺决定权均是歧视性的。¹⁴

48. 《公约》第五条规定的合理便利义务与根据第十二条第三款为残疾人行使其法律权利能力必须提供的协助两者之间的一个主要区别是，对第十二条第三款规定的义务没有设定限制。协助行使法律权利能力可能造成过度或不当负担这一事实并不对提供这种协助的要求构成限制。

49. 为确保《公约》第五条与第十二条一致，缔约国应：

(a) 改革现行法律，禁止在现状模式、功能模式和后果模式下歧视性地剥夺法律权利能力。在适当时，将这种模式改为辅助决定模式，同时考虑到人人享有的成人法律权利能力，不得有任何形式的歧视；

(b) 为辅助决定制度提供资源，以帮助残疾人驾驭现有的法律制度。为此类服务进行立法和提供资源应符合关于在法律面前获得平等承认的第1号一般意见(2014年)第29段的主要规定。这包括为实现获得协助的人的权利、意愿和偏好，而非他人对此人的最大利益的看法，建立协助系统。在确定个人的意愿和偏好无法做到的情况下，对意愿和偏好的最好解释应取代在与成年人有关的所有事项中的最大利益概念；

(c) 缔约国应通过建立一个设在当地的无障碍、低门槛、高质量的免费法律咨询或法律援助网络来防止歧视，这种网络必须尊重这些人的意愿和偏好，并保护他们的程序权利(享有法律权利能力的权利)，使其与其他类型的法律代理权利处于同一水平。缔约国必须始终确保保护文书的出发点不是取消法律权利能力或以其他方式妨碍残疾人获得法律保护。

¹³ 见第3号一般性意见，第49至第50段。

¹⁴ 见第1号一般性意见，第15段。

50. 应为相关机构，如法律决策者、服务提供者或其他利益攸关方提供培训和教育。缔约国有义务确保残疾人平等享有社会提供的所有物品和服务，包括第十二条第五款所列的物品和服务，其中列举了残疾人被特别排除在外的物品，如财产或与财务相关的服务，例如抵押贷款。第二十五条第(五)项提到另一项通常不对残疾人开放的服务，即人寿保险和(私营)医疗保险。缔约国应采取积极全面的办法，确保平等享有私营部门的货物和服务。这包括加强适用于私营部门的反歧视法。应该利用与工会和其他行动方的合作，寻找愿意实现变革的合作伙伴。

G. 第十三条关于获得司法保护的规定

51. 第五条所述关于平等和不歧视的权利和义务牵涉到对第十三条的特别考虑，因为其中特别要求提供程序便利和适龄措施。这些便利有别于合理便利，因为程序便利不受不得过度的限制。程序便利的一个例子是承认残疾人在法院和法庭的多种沟通方式。适龄措施可包括使用适龄的普通用语传播关于提出投诉和获得司法保护的现有机制的信息。

1. 第十三条第一款

52. 为了确保有效的司法保护，司法程序必须允许当事人参与并且透明。为参与提供的便利行动包括：

- (a) 以可理解和无障碍的方式传递信息；
- (b) 承认和接受多种沟通方式；
- (c) 在诉讼过程的所有阶段保证通行无障碍；
- (d) 在适当情况下帮助提供法律援助方面的经费，但须经过经济状况审核和案件审核等法定审核。

53. 采取适当措施，保护即使有人提供协助也无法抵御歧视的人，或者是由于害怕这样做的不良后果而选择非常有限的人，这属于为民起诉。

54. 此外，为了提供透明度，缔约国的行动必须确保所有相关信息均可无障碍查阅，并且对所有相关投诉、案件和法院命令作充分的记录和报告。

2. 第十三条第二款

55. 为了鼓励适当尊重和履行各项权利和义务，有必要对执法人员进行培训，提高权利持有者的认识并建设义务承担方的能力。适当培训的内容应包括：

- (a) 交叉关系的复杂性以及对人不应仅仅以残障来定性。提高对交叉关系的认识应该针对特定形式的歧视和压迫；
- (b) 残疾人和他们的个人需求的多样性，以便残疾人能够在与其他人平等的基础上切实利用司法系统的各个方面；
- (c) 残疾人的个人自主权和人人享有法律权利能力的重要性；
- (d) 有效和有意义的交流对成功融入的核心作用；
- (e) 为确保对律师、治安法官、法官、监狱工作人员、手语传译员、警察和监狱系统等人员进行残疾人权利方面的有效培训而采取的措施。

H. 第十四条关于自由和人身安全的规定、第十五条关于免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的规定、第十六条关于免于剥削、暴力和凌虐的规定和第十七条关于保护人身完整性的规定

56. 残疾人可能受到暴力、虐待及其他残忍和有辱人格的惩罚的过度影响，这种惩罚可以采取约束或隔离以及暴力攻击的形式。委员会感到特别关切的是，以下针对残疾人的行为，包括以残障为由针对儿童的行为，顾名思义具有歧视性：将残疾儿童与家人分开，强行送进收容机构；剥夺自由；施行酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；施行暴力；以及在精神病院内外对残疾人进行强制治疗。缔约国必须采取一切适当措施，防止对残疾人的一切形式的剥削、暴力和虐待。应禁止强制校正性残疾治疗。

I. 第十九条关于独立生活和融入社区的规定

57. 《公约》第十九条重申，不歧视，承认残疾人享有在社区中独立生活、充分融入和参与社区的平等权利。为了实现独立生活、融入社区的权利，缔约国必须采取有效和适当的措施，帮助残疾人充分享有权利并充分融入和参与社区。这涉及实施废除机构收容的战略，并根据委员会关于独立生活和融入社区的第 5 号一般性意见(2017 年)，调拨资源，用以为独立生活提供支助服务，提供无障碍和负担得起的住房，为家庭护理人员提供支助服务，并提供接受包容性教育的机会。

58. 《公约》第十九条承认，残疾人有权不因其残疾而被迫在特定的居住安排中生活。送往收容机构的做法具有歧视性，因为这表明社区不能为残疾人提供协助和服务，残疾人为接受治疗而被迫放弃参与社区生活。将残疾人进入收容机构作为接受公共部门精神卫生服务的条件属于基于残疾的差别待遇，因此具有歧视性。

59. 获得支助服务的资格标准和程序必须以非歧视性的方式加以界定，并且必须立足于人权，侧重于人的要求而不是残障。支助服务的开展应该以人为本、顾及年龄和性别特征并在文化上适当。

60. 缔约国应禁止和防止第三方对独立生活和融入社区施加实际或程序上的障碍，如确保所提供的服务适合独立和社区生活，确保残疾人不会被剥夺租房的机会或在住房市场处于不利地位。

J. 第二十三条关于尊重家居和家庭的规定

61. 由于歧视性法律和政策以及行政措施，残疾人在行使结婚权或其做父母的权利和家庭权利方面经常面临歧视。残疾父母经常被视为不称职或无法照顾子女。基于儿童或父母或双方的残疾将儿童与父母分开的做法属于歧视，违反第二十三条的规定。

62. 因残障而将儿童安置在收容机构的做法，也是《公约》第二十三条第五款所禁止的一种歧视形式。各国必须确保残疾父母和残疾儿童的父母在社区中有必要的支助来照顾子女。

K. 第二十四条关于教育的规定

63. 一些缔约国未能向残疾(包括有形和无形残疾)学生以及遭受多种形式歧视或交叉歧视的学生进入提供包容性优质教育的主流学校的平等机会,这是歧视性的,有违于《公约》的目标,直接违反第五条和第二十四条。第五条第一款与第二十四条相互作用,要求各缔约国消除接受包容性教育方面的各种歧视性障碍,包括法律和社会障碍。

64. 因残疾而将残疾学生排除在主流教育和包容性教育之外的隔离教育模式违反了《公约》第五条第二款和第二十四条第一款第(一)项。第五条第三款要求缔约国采取一切适当步骤,确保提供合理便利。第二十四条第二款第(二)项强化了残疾人的这项权利,其中要求缔约国确保残疾人在自己生活的社区内,在与其他人平等的基础上获得包容性教育。按照第二十四条第二款第(三)项的规定,提供合理便利以满足个人的需要,并根据通用设计制定新的包容性环境,便可以实现这一目标。标准化的评估制度,包括直接或间接将残疾学生排除在外的入学考试是歧视性的,违反第五条和第二十四条。缔约国的义务超出了学校的范围。在因社会或经济障碍而交通选择有限的情况下,缔约国必须确保为所有残疾学生提供学校交通。

65. 为确保教育机构中的聋哑儿童的平等和不歧视,必须向他们提供有聋哑同伴和聋哑成人榜样的手语学习环境。聋哑儿教师缺乏熟练的手语技能和学校环境的障碍将聋哑儿童排除在学校之外,因此被认为是歧视性的。委员会呼吁各缔约国在执行措施履行第五条和第二十四条规定的义务时,遵循委员会关于包容性教育权的第4号一般性意见(2016年)。

L. 第二十五条关于健康的规定

66. 根据《公约》第五条和第二十五条,缔约国必须禁止和防止拒绝向残疾人提供卫生服务的歧视性做法,并提供顾及性别特征的卫生服务,包括性健康和生殖健康权利。缔约国还必须处理侵犯残疾人权利、通过侵犯在自由知情同意的基础上获得医疗保健的权利妨碍残疾人的健康权¹⁵、或设置设施或信息障碍¹⁶的各种形式的歧视。

M. 第二十七条关于工作和就业的规定

67. 为了实现《公约》规定的事实上的平等,缔约国必须确保在工作和就业方面不存在因残疾而造成的歧视。¹⁷为了确保第五条第三款规定的合理便利,实现或加速实现第五条第四款规定的工作环境中事实上的平等,缔约国应:

¹⁵ 见第1号一般性意见,第41段。

¹⁶ 见第2号一般性意见,第40段。

¹⁷ 见国际劳工组织1958年《(就业和职业)歧视公约》(第111号公约)和1983年《(残疾人)职业康复和就业公约》(第159号公约)。

(a) 帮助从残疾人脱离隔离的工作环境，支持他们参与开放的劳动力市场，同时也确保劳动权立即适用于这些环境；

(b) 促进获得辅助就业的权利，包括进入工作救助、工作辅导和职业资格计划的权利；保护残疾工人的权利；并确保自由选择就业的权利；

(c) 确保残疾人的工资不低于最低工资，并且在开始工作时不会丧失残疾津贴的福利；

(d) 明确承认拒绝提供合理便利属于歧视，禁止多重和交叉歧视及骚扰；

(e) 确保以不歧视的方式让残疾人在进出就业时作适当过渡。缔约国有义务确保残疾人平等和有效地获得福利和应享权利，如退休金或失业金。这种权利不得因被排除在就业之外而受到侵犯，从而进一步加剧排斥的情况；

(f) 促进公共和私营部门在包容和无障碍、安全和健康的工作环境中开展工作；

(g) 作为综合战略的一部分，确保残疾人通过与其管理人员定期见面进行评估并确定要实现的目标，在职业晋升机会方面享有平等机会；

(h) 确保残疾雇员获得培训、再培训和教育的机会，包括职业培训和能力建设，并为雇主、雇员和雇主代表组织、工会和主管当局提供残疾人就业和合理便利方面的培训；

(i) 努力采取普遍适用的残疾人职业健康和安全措施，包括非歧视性和包容残疾人的职业安全和健康条例；

(j) 承认残疾人有权参加工会。

N. 第二十八条关于适足的生活水平和社会保护的规定

68. 如委员会第3号一般性意见第59段所述，贫困既是一个加重因素，也是多重歧视的结果。不履行残疾人为自己及其家人提供适当生活水准的权利违反了《公约》的目标。对于生活在极端贫困或赤贫中的残疾人来说，这种做法尤其令人担忧。为了达到与其他人相当的适当生活水准，残疾人通常会有额外的开支。这对生活在极端贫困和赤贫中的残疾儿童或残疾老年妇女来说尤其不利。缔约国应采取有效措施，使残疾人能够支付与残疾有关的额外开支。缔约国必须立即采取步骤，满足生活在极端贫困和赤贫中的残疾人对适足的食物、衣着和住房方面等核心最低要求。¹⁸

69. 关于社会保护，还需要缔约国实施基本的最低保护标准。

O. 第二十九条关于参与政治和公共生活的规定

70. 将残疾人排除在选举进程和参与政治生活的其他形式之外是残疾歧视的常见例子。这种歧视往往与剥夺或限制法律权利能力密切相关。缔约国应努力：

¹⁸ 见经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质第3号一般性意见(1990年)，第10段。

- (a) 改革系统地排除残疾人参加投票和(或)作为候选人参选的法律、政策和规章；
- (b) 确保选举进程对所有残疾人都无障碍，包括在选举之前、选举期间和选举之后；
- (c) 为个别残疾人提供合理便利，并根据残疾人的个体需求为其参与政治和公共生活提供辅助措施；
- (d) 支持并动员残疾人代表组织投入国家、地区和国际层面的政治参与进程，包括就与残疾人直接相关的事务与残疾人代表组织进行磋商；
- (e) 建立信息系统和法律，让残疾人持续参政，包括在选举期外参政。

P. 第三十一条关于统计和数据收集的规定

71. 数据收集和分析是监测反歧视政策和法律的必要措施。缔约国应收集和分析数据，然后根据残疾和交叉类别进行分列。所收集的数据应提供有关各种形式歧视的信息，并应该涉及面广，包括统计数字、书面说明和其他形式的数字，如评估实施情况的指标，并监测新的或正在开展的举措和政策的进展情况和效果。必须制定和使用符合《2030年可持续发展议程》的包容残疾人的指标。数据的设计、收集和分析应具有参与性，即应与包括儿童在内的残疾人代表组织进行密切而有意义的磋商。生活在封闭场所，如收容机构或精神病院的人，常常被收集数据的研究者忽略，应该将他们系统地纳入这类研究。

Q. 第三十二条关于国际合作的规定

72. 包括《2030年可持续发展议程》在内的所有国际合作努力必须包容残疾人，对他们无障碍，并以《公约》为指导。缔约国必须根据可持续发展目标 10 制定带人权指标的监测框架，以及每个指标的具体基准和目标。一切国际合作都必须致力于推动根据《公约》和《2030年可持续发展议程》以及其他相关国际人权框架寻求充分包容残疾人的非歧视立法和政策。

八. 国际层面的实施工作

73. 鉴于上述规范性内容和义务，缔约国应采取以下步骤确保充分实施《公约》第五条：

- (a) 开展关于将国家法律和实践与《公约》统一方面的研究，废除与《公约》不一致的歧视性法律和条例，改变或废除歧视残疾人的习俗和做法；
- (b) 在不存在反歧视法的地方制定反歧视法，制定对人对事所涉范围广并提供有效法律补救措施的包容残疾人的反歧视法。只有基于对包括心理、智力或感觉残障在内的长期身体残障的残疾定义，这种法律才会有效，而且还应包括过去、现在、将来和假定的残疾以及与残疾相关的人。受到基于残疾的歧视而寻求法律补救的受害者不应承担举证责任，证明其“足够残疾”，才能受到法律保护。包容残疾人的反残疾歧视法的目的是取缔和防止歧视行为，而不是针对一个明确的受保护群体。在这方面，广泛的与残障有关的残疾定义符合《公约》；

(c) 确保将不歧视法律扩大到私营和公共领域，涵盖教育、就业、产品和服务等领域，并解决针对残疾的特定歧视问题，如隔离教育、机构收容、剥夺或限制法律权利能力、强迫接受精神病治疗、拒绝提供手语说明和专业手语翻译、否认盲文或其他替代性和辅助性交流模式；

(d) 提倡将残疾人充分纳入主流就业和职业培训服务，包括推动创业和支持建立合作社及其他社会经济形式的服务；

(e) 确保对残疾人不受歧视方面的保护与对其他社会群体的标准一致；

(f) 制定和实施知识和能力建设计划，包括在公共机构和非正规经济部门开展培训，以确保遵守《公约》。应当在残疾人和代表各类残疾人组织的切实参与下制定和开展提高认识和能力建设工作，这是建立宽容和多样性文化的关键组成部分，而这种文化是反歧视法律和政策的基石；

(g) 监测基于残疾的歧视的投诉数量占歧视投诉总数的比例，按性别、年龄、确定的障碍和据称发生歧视的部门进行分类，并提供关于庭外和解、庭内解决和裁决的案件的信息以及导致赔偿或制裁的判决数量；

(h) 建立无障碍和有效的补救机制，确保残疾歧视的受害者能够在与其他人平等的基础上获得司法保护。这包括所有残疾人都有权诉诸有效的司法和(或)行政程序，包括有效和无障碍的投诉机制，并有权在适当情况下获得负担得起的优质法律援助，但须经过经济状况审核和案件审核等法定审核。如果公共和私营行为体的行为或不作为侵犯残疾人个人或群体享有的平等和不受歧视的权利，不论是公民权利和政治权利还是经济、社会及文化权利，则缔约国应当以有效和及时的方式进行干预。承认集体性质的司法救济或集体诉讼可以大大有助于在影响残疾人群体的情形中切实保障获得法律保护的机会；

(i) 在国家反歧视法中纳入个人不因投诉或旨在强制执行平等条款的诉讼而遭受不利待遇或不利后果的规定。反歧视法还应确保歧视受害者在获得补救或再次受害时不会受到不适当的限制。具体而言，如果有事实可以推定存在歧视，则程序规则应将民事程序中的举证责任从原告转向被告；

(j) 与残疾人组织、国家人权机构和其他相关利益攸关方(如平等机构)密切磋商，制定对所有残疾人包容和无障碍的平等政策和战略；

(k) 增加社会各方面，包括所有政府部门的国家官员以及私营部门对所有残疾人的不歧视和平等权利的范围、内容和实际后果的了解；

(l) 采取适当措施，定期全面监测包容性平等情况。这包括收集和分析残疾人状况的分类数据；

(m) 确保《公约》第三十三条下的国家监测机制是独立的，让残疾人代表组织切实参与其中，并有足够的资源处理对残疾人的歧视；

(n) 提供具体保护并履行应尽义务，以防止和纠正暴力、剥削和虐待事件以及唯独或尤其是残疾人遭受的侵犯身体完整性的行为；

(o) 采取具体措施，实现包容性平等，特别是对遭受交叉歧视的残疾人，如妇女、女童、儿童、老年人和土著残疾人；

(p) 接收大量寻求庇护者、难民或移民的缔约国应制定具有法律约束力的正式程序，以确保接待设施和其他设置对残疾人，包括残疾妇女和残疾儿童以及心理和智力残障人士无障碍。缔约国必须确保为残疾人提供心理和法律咨询、支持和康复服务，并确保保护服务顾及残疾、年龄和性别特征且在文化上适当。
