



# 残疾人权利公约

Distr.: General  
20 March 2023  
Chinese  
Original: English

## 《残疾人权利公约》缔约国会议

### 第十六届会议

2023 年 6 月 13 日至 15 日，纽约

临时议程\* 项目 5(b)(三)

与执行《公约》有关的事项：圆桌讨论

## 触及代表性不足的残疾人群体

### 秘书处的说明

本说明由秘书处与联合国各实体、民间社会代表及其他相关利益攸关方协商后编写，旨在促进关于“触及代表性不足的残疾人群体”这一主题的圆桌讨论。秘书处谨此向《残疾人权利公约》缔约国会议第十六届会议转递经会议主席团核准的说明。

\* CRPD/CSP/2023/1。



## 一. 导言

1. 全球残疾人大群体内的各种小群体在社会中的代表性、包括在残疾人组织中的代表性仍然不足。他们的声音和观点在很大程度上仍然被排除在各级决策进程之外。这种代表性不足的情况与某些群体处于不利地位有关，也是处于不利地位造成的结果，处于不利地位的原因是基于残疾、性别、年龄和族裔等因素受到多种形式的排斥和歧视。这可能会给这些群体带来障碍，使他们无法受益于迄今在有效执行《残疾人权利公约》<sup>1</sup> 及其《任择议定书》方面取得的进展，也无法在与其他人平等的基础上充分享有这些文书规定的权利和基本自由。
2. 代表性不足的群体往往在法律、政策和实践方面处于最边缘的地位。这些群体的成员面临着极高程度的歧视和污名化，并且无法充分参与公共生活的各个方面，无法享有其权利和发展权。虽然这对他们个人生活产生了影响，但这些群体所受的根深蒂固排斥和所处的不利地位也影响到国家和国际发展。
3. 虽然积极参与和促进影响每个人生活的决策是一项长期确立的人权，但残疾人普遍在充分和有效参与与教育有关的决策方面面临障碍，面临贫穷、歧视，并缺乏无障碍的物质环境、交通、信息和通信。在确实存在参与机制的情况下，协商和决策进程无障碍并让充分包容残疾人对确保他们进行有意义、非象征性的参与至关重要。<sup>2</sup>
4. 根据现有数据和研究，本背景说明主要侧重于：(a) 残疾妇女和女童；(b) 心理社会残疾者；(c) 智力残疾者；(d) 土著残疾人；(e) 残疾儿童；(f) 残疾老年人。
5. 必须指出的是，该清单并非详尽无遗。缺乏按残疾状况分列的可用、可比数据是一个持续的挑战。需要进一步关注和研究的其他处境不利群体包括盲聋人；残疾的难民、移民、寻求庇护者和流离失所者；自闭症患者；农村地区的残疾人；贫困残疾人；影响到特别少数人的残疾人；自称属于少数民族或宗教少数群体的残疾人。
6. 通过采用交叉视角，人们认识到，与个人身份密切相关且往往不可分割的多种因素可能单独构成歧视的理由，而实际上这些因素彼此共存、相互交叉、相互作用，因此歧视的影响是叠加的、多层面的。<sup>3</sup> 在政策方面，交叉性要求制定针对排斥和歧视的多个方面的具体、有针对性的干预措施，并需要与这些群体进行协商，这是必不可少的行动。

<sup>1</sup> 大会 2006 年 12 月 13 日第 61/106 号决议。

<sup>2</sup> 见 Joanne McVeigh and others, “Strengthening the participation of organisations of persons with disabilities in the decision-making of national government and the United Nations: further analyses of the International Disability Alliance Global Survey”, *Disabilities*, vol. 1, No. 3 (3 August 2021), p. 203.

<sup>3</sup> 见 Kimberle Crenshaw. “Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics”, *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989.No. 1, article 8.

7. 解决代表性不足群体面临的歧视的根源和条件，是实现在民间社会有更大代表性和让方案、政策和决策进程更有包容性的途径。这是相辅相成的，因为代表性和包容性越大，有效、适当消除歧视的能力就越强。因此，本背景说明提供了相关信息，说明在全球社会中代表性不足的残疾人群体在获得充分和有效的代表性、得到包容和增强权能方面面临的主要挑战和障碍，目的是为圆桌讨论提供便利。

## 二. 相关的国际规范框架和政策文书

8. 《残疾人权利公约》是关于残疾人权利和自由的人权条约，体现了对残疾人的看法和概念发生突破性范式转变，即从医学化、家长式的残疾模式转变为社会了解残疾问题的框架，在这个框架中，残疾人被视为积极的权利持有人，与阻碍他们参与社会的障碍相互作用。

9. 对本背景说明具有重要意义的是，《公约》第三条(一般原则)将不歧视和尊重差异以及接受残疾人是人的多样性的一部分和人类的一份子列为《公约》的一般原则。此外，第五条(平等和不歧视)规定，在法律面前，人人平等，不受任何歧视，《公约》缔约国应当禁止一切基于残疾的歧视。

10. 残疾人权利委员会进一步阐述了第五条以及平等和不歧视原则的重要性。<sup>4</sup> 不提供合理便利构成歧视。《公约》通篇使用的“在与其他人平等的基础上”一语支持了上述概念，将所有实质性权利与不歧视原则联系起来，实际上构成了残疾人充分享有其权利和自由的先决条件。因此，打击歧视和促进平等是交叉的义务。<sup>5</sup> 委员会详细阐述了交叉歧视的含义，即指多个歧视理由同时相互作用，使某些个人面临具体、独特类型的不利处境和歧视。<sup>6</sup> 委员会最近制定的解除收容的准则为《公约》缔约国提供了更多指导。<sup>7</sup>

11. 此外，委员会还强调了第十二条(在法律面前获得平等承认)对不歧视原则的重要性。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》规定的几乎所有其他权利，包括第五条规定的平等和不歧视权利所必需的。此外，拒绝让残疾人参与选举和其他政治进程构成基于残疾的歧视，与剥夺或限制法律权利能力密切相关。<sup>8</sup>

12. 在参与决策方面，根据《公约》第四条第三款，缔约国有义务与残疾人密切协商，使残疾人积极参与。第三十三条第三款规定，残疾人应参与监测进程。<sup>9</sup> 关于代表组织，《公约》中有多个条款要求这些组织积极参与。根据第二十九条(参

<sup>4</sup> 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)。

<sup>5</sup> 同上，第7和12段。

<sup>6</sup> 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)。

<sup>7</sup> 残疾人权利委员会，解除收容的准则(包括在紧急情况下)(CRPD/C/5)，2022年10月10日。

<sup>8</sup> 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)，第47和70段。

<sup>9</sup> 见残疾人权利委员会，关于残疾人，包括残疾儿童通过其代表组织参与《公约》的执行和监测的第7号一般性意见(2018年)。

与政治和公共生活), 缔约国必须在政治决策进程中支持代表组织并与其接触。根据第三十一条(统计和数据收集), 代表组织和残疾人必须密切参与数据收集进程, 并在这一进程中征求其意见。<sup>10</sup>

13. 《残疾人权利公约》引发的范式转变以及残疾人是发展的积极推动者的概念已包含在《2030 年可持续发展议程》中。《2030 年议程》11 次明确提及残疾问题和残疾人, 包括在 5 项可持续发展目标中提及。<sup>11</sup> 以综合方式实现可持续发展目标的基础是承诺“不让任何一个人掉队”, 包括残疾人和其他弱势群体, 通过这一承诺, 确认残疾问题是贯穿各项可持续发展目标的一个交叉问题。重要的是, 《2030 年议程》的实现必须符合《公约》规定的权利和标准。

#### 残疾妇女和女童

14. 《公约》第六条(残疾妇女)侧重于残疾妇女和女童的具体权利。委员会澄清, 由于第六条贯穿《公约》所有条款, 缔约国在采取行动和政策执行《公约》时, 需要考虑到残疾妇女和女童的具体情况和权利。第六条还从总体上加强了《公约》采取的不歧视做法。<sup>12</sup>

15. 虽然大会 1979 年通过的《消除对妇女一切形式歧视公约》没有明确提及残疾妇女和女童, 但消除对妇女歧视委员会审议了残疾妇女和女童的具体情况, 指出她们因性别而被以多种、叠加的方式边缘化, 并指出缺乏按性别和残疾状况分列的数据这一长期存在的问题。<sup>13</sup>

16. 如上所述, 残疾人权利委员会阐明了《残疾人权利公约》第六条在支持《公约》不歧视做法方面的重要性, 并指出缔约国必须采取措施, 旨在促进残疾妇女和女童的发展、提高其地位并增强其权能。这可以通过采取“双轨办法”来实现, 即: (a) 将残疾妇女和女童的权利系统地纳入所有国家行动计划、战略和政策的主流, 例如与性别平等和健康有关的行动计划、战略和政策; (b) 制定专门针对残疾妇女和女童的有针对性的干预措施。<sup>14</sup>

17. 在《2030 年议程》框架内, 可持续发展目标 5 呼吁消除对所有妇女和女童、包括残疾妇女和女童的一切形式歧视和暴力。目标 5 还强调妇女全面有效参与政治、经济和公共生活并在其中享有平等机会的重要性。

18. 《北京宣言和行动纲要》确定了具体行动, 以确保在教育、卫生、就业和数据收集等各个领域增强残疾妇女和女童的权能。<sup>15</sup>

<sup>10</sup> 同上, 第 90-91 段。

<sup>11</sup> 见联合国, 经济和社会事务部, 残疾问题, “#憧憬 2030 年: 实现 17 个目标, 为残疾人改变世界”。

<sup>12</sup> 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)。

<sup>13</sup> 消除对妇女歧视委员会, 关于残疾妇女的第 18 号一般性建议(1991 年)。

<sup>14</sup> 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 7 和 27 段。

<sup>15</sup> 见《第四次妇女问题世界会议的报告, 1995 年 9 月 4 日至 15 日, 北京》(联合国出版物, 出售品编号: C.96.IV.13), 第一章, 决议 1, 附件一和二。

## 实际或被认为的心理社会残疾者

19. 《公约》包括直接适用于心理社会残疾者的情况的条款。尤其是,《公约》第十四条第一款第(二)项规定禁止基于残疾剥夺自由,包括禁止非自愿精神病治疗,以及其他形式的基于残疾的关押。委员会在关于第十四条的准则中用很大篇幅解释了绝对禁止精神卫生系统未经同意住院或治疗的依据,包括在据称这种措施具有“紧急”性质或基于假定当事人“对自己或他人构成危险”时。在关于在法律面前获得平等承认的第1号一般性意见(2014年)第7和42段、关于独立生活和融入社区的第5号一般性意见(2017年)第48段以及解除收容的准则(包括在紧急情况下)中,委员会重申并进一步发展了适用于实际或被认为的心理社会残疾者的这些人权标准。

## 土著残疾人

20. 虽然《残疾人权利公约》没有列入关于土著残疾人权利的具体条款,但其序言确实提到了他们遭受多重或严重形式歧视的具体经历。如上所述,《公约》在其条款的执行方面采取了不歧视做法,这就需要特别考虑土著残疾人的情况。

21. 《联合国土著人民权利宣言》虽然不是一项具有法律约束力的文书,但却是迄今为止规定土著人民权利和自由的最全面的规范性框架。<sup>16</sup>《宣言》第21和22条具体提到土著残疾人,但其所有条款均适用于土著残疾人。<sup>17</sup>

22. 《儿童权利公约》第三十条具体提到土著儿童。<sup>18</sup>该条保证土著儿童(包括土著残疾儿童)有权享有自己的文化,信奉自己的宗教,从事自己的宗教活动,以及使用自己的语言。

23. 题为“变革我们的世界:2030年可持续发展议程”的成果文件(大会第70/1号决议)六次提到土著人民:在政治宣言中提到三次,在可持续发展目标2下的具体目标2.3中提到一次,在可持续发展目标4下的具体目标4.5中提到一次,在《2030年议程》中题为“后续落实和审查”的一节中提到一次(其中呼吁土著人民的参与),这体现了土著人民有力参与努力实现《2030年议程》的进程。<sup>19</sup>

## 残疾儿童

24. 1989年通过的《儿童权利公约》是专门规定儿童权利的最重要、最全面的人权条约。《公约》也是首个列入关于残疾儿童权利的具体条款(第二十三条)以及首次确认禁止以残疾为由歧视他人的不歧视条款(第二条)的国际人权文书。

25. 儿童权利委员会在审议残疾儿童的具体情况时,承认残疾女童容易受到基于性别的歧视。<sup>20</sup>委员会规定,《儿童权利公约》规定的义务包括要求缔约国采取适当措施,确保所有反歧视立法明确禁止基于残疾的歧视。

<sup>16</sup> 大会2007年9月13日第61/295号决议,附件。

<sup>17</sup> 联合国,经济和社会事务部,土著人民。

<sup>18</sup> 大会在其1989年11月20日第44/25号决议中通过。

<sup>19</sup> 联合国,经济和社会事务部,土著人民与《2030年议程》。

<sup>20</sup> 儿童权利委员会,关于残疾儿童权利问题的第9号一般性意见(2006年)。

26. 残疾人权利委员会指出,《儿童权利公约》第三条所载的“儿童的最大利益”原则包括有义务提供支助措施,使所有残疾儿童能够在影响到他们的所有程序中,包括在政治决策机构和进程中,行使发表意见的权利。<sup>21</sup>

27. 关于可持续发展和残疾儿童,可持续发展目标 4 呼吁为所有人提供包容和公平的优质教育。目标 4 包括消除教育方面的性别差距和不平等,包括与残疾儿童有关的差距和不平等,以及建立对儿童和残疾人友好的教育设施,促进包容的学习环境。<sup>22</sup>

残疾老年人

28. 老年人,包括残疾老年人的具体权利尚未编入国际人权法。

29. 《残疾人权利公约》序言和第八条(提高认识)提到,年龄是残疾人受到严重歧视的一个理由。《公约》第十三条(获得司法保护)和第十六条(免于剥削、暴力和虐待)规定了提供适龄便利或服务的义务。第二十五条(健康)具体在提供医疗卫生服务方面提到老年人,第二十八条(适足的生活水平和社会保护)具体在提供社会保护方案和减贫方案方面提到老年人。<sup>23</sup>

30. 委员会在审议了残疾老年人的情况和权利后,建议各国为残疾老年人采取具体措施,<sup>24</sup> 并强调各国义务与包括残疾老年人在内的可能遭受交叉歧视的群体进行协商。<sup>25</sup> 针对各种机构中侵犯老年人人权的行为,委员会向各国提供了指导,目的是解除收容和建立社区支助系统和服务。

31. 《消除对妇女一切形式歧视公约》的所有条款都适用于老年残疾妇女,消除对妇女歧视委员会认识到,由于年龄、性别和残疾等因素相互交叉,老年残疾妇女面临的歧视加重。<sup>26</sup>

32. 2015 年通过的《美洲保护老年人人权公约》是第一个规定老年人权利的具有法律约束力的人权文书。在残疾老年人方面,该《公约》所载的若干条款符合《残疾人权利公约》的条款。

33. 在实现可持续发展目标的问题方面,残疾人权利特别报告员指出,《残疾人权利公约》“提供了规范性指导”,可用于为残疾老年人实现可持续发展。<sup>27</sup>

<sup>21</sup> 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),第 38 段。

<sup>22</sup> 联合国儿童基金会(儿基会),《重视、统计和包容残疾儿童:用数据揭示残疾儿童的福祉状况》(2021 年 11 月,纽约),第 62 页。

<sup>23</sup> 残疾人权利特别报告员的报告(A/74/186),第 12 段。

<sup>24</sup> 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),第 73 (o)段。

<sup>25</sup> 残疾人权利委员会,关于残疾人,包括残疾儿童通过其代表组织参与《公约》的执行和监测的第 7 号一般性意见(2018 年)。

<sup>26</sup> 消除对妇女歧视委员会,关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议(2010 年),第 13 段。

<sup>27</sup> 残疾人权利特别报告员的报告(A/74/186),第 17 段。



### 三. 在触及代表性不足的残疾人群体方面存在的主要问题和挑战

34. 尽管《残疾人权利公约》第三条和第五条揭示了平等和不歧视原则，但代表性不足的群体所面临的状况和多种形式的歧视对他们充分、有意义和有效参与和融入社会和发展、包括参与和融入政策制定和决策工作构成持续障碍。

#### 残疾妇女和女童

35. 人们广泛认识到，残疾妇女和女童继续在其生活的大多数方面面临障碍。男女之间关系历来不平等造成的系统性和结构性边缘化以及态度和环境方面的障碍使残疾妇女和女童无法在与其他人平等的基础上充分享有《残疾人权利公约》规定的权利。<sup>28</sup>

36. 委员会确定了与保护残疾妇女和女童人权有关的三个主要关切领域：(a) 暴力；(b) 性健康和生殖健康及权利；(c) 歧视。<sup>29</sup>

37. 残疾与性别相互交叉导致的排斥和歧视现象在生命周期的各个阶段以不同的方式发生，带来的挑战可能因其他形式的排斥(例如，基于贫困或地点的排斥)而进一步加重。因此，与残疾男性和男童以及非残疾妇女和女童相比，残疾妇女和女童更有可能遭受严重的歧视和排斥。<sup>30</sup>

38. 最近的数据表明，残疾女童在家中获得护理和食物、获得卫生保健和辅助器具以及职业培训的可能性低于残疾男童。此外，尽管研究表明，所有残疾儿童拥有的机会都少于非残疾儿童，但家庭对残疾女童的期望往往低于对残疾男童的期望，<sup>31</sup> 这在残疾女童逐渐步入成年时影响了她们的生活机会。例如，现有数据表明，残疾妇女就业的可能性低于残疾男子和非残疾人。<sup>32</sup>

39. 残疾妇女和女童因残疾与性别相互交叉而面临多方面的历史性歧视，这限制了她们在决策中的充分、有效参与和代表性。虽然关于担任政治领导角色的残疾妇女的现有数据有限，但现有数据表明，残疾妇女的代表性仍然极低，而且平均而言，与非残疾人以及残疾或非残疾男子相比，残疾妇女担任立法人员、高级官员或管理人员职位的可能性更低。<sup>33</sup>

<sup>28</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“简报：增强残疾妇女和女童权能——努力实现充分、有效的参与”(2019年)。

<sup>29</sup> 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10段。

<sup>30</sup> 同上，第9段。

<sup>31</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)，《重视、统计和包容残疾儿童：用数据揭示残疾儿童的福祉状况》，第148-149页。

<sup>32</sup> 联合国，经济和社会事务部，《2018年残疾与发展问题报告：由残疾人、为残疾人、与残疾人一起实现可持续发展目标》(2019年，纽约)，第108页。

<sup>33</sup> 同上，第110页。

40. 残疾妇女和女童的意见往往没有反映在国家政策和方案中，政策和实践中缺乏交叉做法。政策、方案和政府间进程的制定、执行和监测工作忽视了残疾妇女和女童的需求和具体挑战。<sup>34</sup>

实际或被认为的心理社会残疾者

41. 实际或被认为的心理社会残疾者受到普遍的污名化与歧视，并遭到排斥，无法参与生活的许多方面，原因是允许隔离、歧视和胁迫他们的法律持续存在。由于普遍存在的污名化与歧视，心理社会残疾者很容易成为暴力行为的受害者。在任何一年中，每四名心理社会残疾者中就有一人遭受人身暴力或性暴力(这一比例远远高于其他人群)，而对于有心理社会残疾的妇女和女童而言，这一比例甚至更高。<sup>35</sup>

42. 在精神卫生机构进行非自愿治疗，意味着剥夺了个人就护理、治疗和住院或入住机构作出决定的法律权利能力，违反了绝对禁止以缺陷为由剥夺自由的规定。<sup>36</sup> 未经同意而使用药物、进行电击或其他精神病干预，无论是在机构中还是通过社区治疗命令或经第三方同意，均不仅侵犯了掌控自己身体和健康的权利，<sup>37</sup> 而且还构成暴力和严重歧视行为，侵犯了免受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。<sup>38</sup>

43. 有证据表明，在大多数国家，心理社会残疾者主要被收容在机构中，而不是被社区接受并在其意愿和偏好得到尊重的情况下获得支持。<sup>39</sup> 此外，他们在监狱和拘留中心的人数往往过多，这一趋势与缺乏包容残疾人 and 无障碍的司法系统有关。<sup>40</sup>

44. 在参与政治代表和决策进程方面，限制性或排斥性的选举法或投票法被不成比例地适用于心理社会残疾者，委员会将这种情况称为基于残疾的歧视。<sup>41</sup> 《2018 年残疾与发展报告》指出，在 167 个国家中，87%的国家对心理社会残疾者的投票权实行法律限制。在被选举担任公职的权利方面，更多国家实行了限制：在 161 个国家中，91%的国家的心理社会残疾者在行使这一权利时面临法律限制。在这些国家中，有一半以上的国家专门针对心理社会残疾者实行限制。<sup>42</sup> 这种歧视性法律使心理社会残疾者无法提高代表性。

<sup>34</sup> 妇女署，“简报：增强残疾妇女和女童的权能——努力实现充分、有效的参与”，第 1 页。

<sup>35</sup> 联合国，经济和社会事务部，《2018 年残疾与发展报告》(2019 年，纽约)，第 210 和 211 页。

<sup>36</sup> 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)，第 42 段。

<sup>37</sup> 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 32 段。

<sup>38</sup> 2018 年 7 月 28 日酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚特别报告员的临时报告(A/63/175)，第 38-41、47 和 49 段；2020 年 3 月 20 日酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员的报告(A/HRC/43/49)，第 37 段；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)，第 42 段。

<sup>39</sup> 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)。

<sup>40</sup> 联合国，经济及社会理事会，土著问题常设论坛，“土著残疾人状况研究，重点阐述其在充分享受人权和融入发展进程中面临的挑战”(E/C.19/2013/6)，2013 年 2 月 5 日，第 33 段。

<sup>41</sup> 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)，第 70 段。

<sup>42</sup> 联合国，经济和社会事务部，《2018 年残疾与发展报告》(2019 年，纽约)，第 216 页。



## 智力残疾者

45. 智力残疾者同样普遍遭受污名化与歧视，广泛遭到排斥，无法参与生活的多个方面。例如，智力残疾者被排除在劳动力队伍之外，因为他们不太可能被雇用，<sup>43</sup>而且面临更高的暴力风险，特别是有智力残疾的妇女和女童。<sup>44</sup>

46. 智力残疾者的法律权利能力也更有可能被剥夺或受到限制，从而被剥夺在决策和掌控自己生活方面获得支持的权利。<sup>45</sup> 这种情况因司法系统内存在态度方面的障碍以及确定法律权利能力的法律程序和法庭不具有无障碍性而加剧。因此，智力残疾者被交送专门机构的风险更高。在大多数国家，对精神和智力残疾者的护理仍然严重机构化。

## 土著残疾人

47. 现有的有限数据表明，土著人民中的残疾发生率高于非土著民众。这种情况与贫困程度较高、环境退化风险增加、采矿等大型项目的影响以及遭受暴力的风险较高有关，<sup>46</sup> 并由于缺乏数据和国际一级缺乏对土著残疾人具体状况的关注而长期存在。<sup>47</sup> 需要以协同方式处理残疾人权利和土著权利问题，以有效促进土著残疾人的权利。

48. 不过，已经查明土著残疾人在以下领域特别受到排斥，无法充分享有其权利：政治参与和代表性、平等诉诸司法、教育、语言和文化以及土著残疾妇女和儿童的具体情况。这与基本社会服务有关，例如，卫生保健，包括精神卫生和心理社会健康、教育和终身学习机会、司法和社会保护，这些服务不具有无障碍性，以及(或)在文化上不适当，使土著残疾人与非土著残疾人相比处于更加不利的地位。<sup>48</sup>

49. 由于残疾、性别和土著身份相互交叉，土著残疾妇女和女童在教育、卫生和就业方面面临多重障碍。因此，她们的辍学率和失业率更高，遭受性暴力、人身暴力、文化暴力和心理暴力、患病和死亡、贫困和遭监禁的比例也极高。<sup>49</sup>

50. 土著残疾人还可能面临态度方面的障碍，比如土著社区和社会中的污名化和偏见，这与通过同化主义法律和做法强加残疾医疗模式有关。通过提高对《残疾人权利公约》所载权利的认识和进行能力建设来加强土著机构至关重要。<sup>50</sup>

<sup>43</sup> 同上，第 211 页。

<sup>44</sup> 同上，第 210 页。

<sup>45</sup> 同上。

<sup>46</sup> “土著残疾人状况研究，重点阐述其在充分享受人权和融入发展进程中面临的挑战”(E/C.19/2013/6)，第 3-4 页。

<sup>47</sup> 同上，第 5 页。

<sup>48</sup> 同上，第 8 页。

<sup>49</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、国际残疾人联盟和土著残疾人全球网，“土著残疾妇女”(2020 年)，概况介绍。

<sup>50</sup> “土著残疾人状况研究，重点阐述其在充分享受人权和融入发展进程中面临的挑战”(E/C.19/2013/6)，第 18-20 段。

51. 关于土著残疾人参与协商进程和决策的现有数据，包括关于在他们自己的社区内参与情况的数据，尤其非常有限。<sup>51</sup> 至关重要的是，在充分尊重和敏感对待土著人民的文化、语言和生活方式的同时，应支持土著残疾人，并向他们提供充分机会，使他们能够参与其社区内的文化和公共生活。<sup>52</sup> 这也延伸到传统的司法系统，在这些系统中，无障碍是土著残疾人在与社区内其他人平等的基础上享有诉诸司法的权利的先决条件。无障碍将包括提供土著语言、当地手语以及其他无障碍格式，如易读的介绍。<sup>53</sup>

#### 残疾儿童

52. 全世界有近 2.40 亿儿童(十分之一)患有某种形式的残疾。<sup>54</sup> 残疾儿童遇到社会、文化、态度和实际障碍，使他们无法充分享有其权利，无法在与其他人平等的基础上实现充分和有效的代表性、融入和增强权能。<sup>55</sup> 考虑到残疾儿童在整个童年时期不断发展的需求和能力，残疾儿童通常因隔离做法而受到限制，无法参与适合其精神、情感和文化发展及福祉的活动，而隔离做法除其他外与当地社区中仍然普遍存在的社会污名化和恐惧有关。<sup>56</sup>

53. 残疾儿童在获得教育、优质卫生保健和社会服务方面面临障碍，这对他们未来的生活前景和福祉产生了长期影响。残疾儿童失学的可能性高于非残疾儿童。<sup>57</sup> 现有证据表明，与非土著残疾儿童相比，失学的土著残疾儿童人数过多。<sup>58</sup> 土著残疾儿童由于缺乏文化上适当的方法，以及缺乏土著语言教育或获得此种教育的机会有限而进一步受到排斥。<sup>59</sup>

54. 由于家庭结构和更广泛的社区内存在基于性别的歧视，残疾女童被排除在教育之外的风险进一步增加。残疾女童在家庭内部更有可能受到社会孤立、隔离和剥削，包括被排除在家庭活动之外，不许离开家里，被迫做无酬家务，被禁止上学。<sup>60</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)最近的一份报告指出，残疾少女，特别是生活在最贫困家庭的残疾少女，更有可能感到受歧视。<sup>61</sup>

<sup>51</sup> 同上，第 7 页。

<sup>52</sup> 同上，第 4 页。

<sup>53</sup> 同上，第 9 页。

<sup>54</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)，《重视、统计和包容残疾儿童：用数据揭示残疾儿童的福祉状况》(2021 年 11 月)。

<sup>55</sup> 儿童权力委员会，关于残疾儿童权利问题的第 9 号一般性意见(2006 年)。

<sup>56</sup> 同上，第 8 和 33 段。

<sup>57</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)，《重视、统计和包容残疾儿童：用数据揭示残疾儿童的福祉状况》(2021 年 11 月)，第 71 页。

<sup>58</sup> “土著残疾人状况研究，重点阐述其在充分享受人权和融入发展进程中面临的挑战”(E/C.19/2013/6)，第 9 页。

<sup>59</sup> 同上。

<sup>60</sup> 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 36 段。

<sup>61</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)，《重视、统计和包容残疾儿童：用数据揭示残疾儿童的福祉状况》(2021 年 11 月)，第 143 页。

55. 残疾儿童在家庭结构和机构环境中尤其容易遭受暴力。研究表明，在校残疾儿童遭受欺凌的比率明显高于非残疾儿童。<sup>62</sup>

56. 残疾儿童尤其易受不进行出生登记的影响，因此被忽视、被送进照料机构甚至死亡的可能性更大。<sup>63</sup> 土著残疾儿童依然面临着与家人分离、被安置在机构或非土著家庭的过高风险。<sup>64</sup> 不对残疾儿童进行登记也给数据收集带来了挑战，因为残疾儿童往往被其家人或照顾者隐藏起来。<sup>65</sup>

57. 关于在决策过程中的代表性和参与度，儿童权利委员会规定，“在影响残疾儿童的所有程序中倾听他们的意见，并根据他们不断发展的能力尊重他们的意见，具有至为重要的意义”。<sup>66</sup> 残疾儿童被交送专门机构的风险很高；不过，在将残疾儿童与家人分离和对其进行安置的过程中，在作出有关护理他们的决定时，他们无法发表意见。总体而言，鉴于这些决定对残疾儿童的福祉和未来生活前景具有长期影响，他们的愿望和意见没有得到应有的重视和认真对待。<sup>67</sup>

#### 残疾老年人

58. 到 2050 年，65 岁或以上的人口数量预计将翻一番。<sup>68</sup> 按年龄分列的现有残疾数据很稀少，在中低收入国家尤为如此。<sup>69</sup> 与残疾有关的老龄化过程是两方面的：由于技术进步和卫生保健的改善，残疾人的年龄越来越大，寿命越来越长；许多老年人随着年龄的增长而落下残疾。

59. 残疾人问题特别报告员在最近的一份报告中指出了影响残疾老年人的若干人权挑战，比如污名化和陈规定型观念；歧视；剥夺法律权利能力；交送专门机构；暴力和虐待；缺乏适当的社会保护。<sup>70</sup>

60. 根据世界卫生组织的资料，过去一年中，近六分之一的老年人在社区环境中遭受虐待，机构中的虐待也同样普遍。<sup>71</sup> 研究指出，人身、认知或精神缺陷是虐待的一个很大的风险因素。<sup>72</sup> 与非残疾老年人相比，残疾老年人被交送专门机构

<sup>62</sup> 同上，第 102 页。

<sup>63</sup> 儿童权利委员会，关于残疾儿童权利问题的第 9 号一般性意见(2006 年)，第 35 段。

<sup>64</sup> “土著残疾人状况研究，重点阐述其在充分享受人权和融入发展进程中面临的挑战”(E/C.19/2013/6)，第 13 页。

<sup>65</sup> 儿童权利委员会，关于残疾儿童权利问题的第 9 号一般性意见(2006 年)，第 19 段。

<sup>66</sup> 同上，第 32 段。

<sup>67</sup> 同上，第 48 段。

<sup>68</sup> 《2023 年世界社会报告：在老龄化的世界里不让任何一个人掉队》(联合国出版物，2023 年)，第 3 页。

<sup>69</sup> 联合国，经济及社会理事会，社会发展委员会，秘书长关于 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》第四次审查和评价的报告(E/CN.5/2023/6)。

<sup>70</sup> 残疾人权利特别报告员的报告(A/74/186)，第 18 段。

<sup>71</sup> 世界卫生组织，虐待老年人，概况介绍，2022 年 6 月 13 日。

<sup>72</sup> 残疾人权利特别报告员的报告(A/74/186)，第 36 段。

的风险更高，这与强迫接受监护和非自愿治疗的发生率更高直接相关。随着年龄的增长，心理社会残疾老年人越来越容易被永久送交专门机构，获得替代性精神卫生服务或社区支持的机会越来越少。<sup>73</sup>

61. 与男性老年残疾人相比，老年残疾妇女面临的障碍更多。妇女的寿命往往比男子长，总体上在老年人口中所占比例更大，在 80 岁或以上的老年人中尤为如此。<sup>74</sup> 正如消除对妇女歧视委员会所确认的那样，老年妇女面临歧视、偏见和边缘化，<sup>75</sup> 而残疾加重了这一情况。具体而言，与老年残疾男子和老年非残疾妇女相比，老年残疾妇女更贫困；更有可能遭受暴力、虐待和忽视；有更多需求未得到满足；更有可能被交送专门机构，其法律权利能力也更有可能受到限制。<sup>76</sup>

62. 虽然社会保护计划对于维持包括晚年在内的整个人生的体面生活水准和福祉至关重要，但在为残疾老年人提供社会保护和保护的覆盖范围方面存在差距和不一致。在许多国家，落下残疾的老年人没有资格参加残疾方案，被排除在残疾方案之外。<sup>77</sup> 土著残疾人基本上不了解专门针对残疾人的养恤金计划，<sup>78</sup> 而老年残疾妇女则无法平等享受社会保护和减贫方案，或无法平等获得适足住房。<sup>79</sup> 一般而言，老年妇女在晚年拥有的储蓄和资产往往较少，原因是她们在一生中所受多种形式的歧视造成了累积影响，而且她们在维持适足生活水准方面遇到困难。<sup>80</sup>

63. 缺乏按残疾状况和年龄分列的数据，尤其缺乏关于患有自闭症和智力残疾的老年人的状况的数据。<sup>81</sup> 同样，关于老年残疾妇女的需求和优先事项的信息也缺失，她们的需求和优先事项仍未得到满足和处理。<sup>82</sup> 近年来，随着公平和可持续性在民间社会和政策讨论中处于最前沿位置，老龄化和残疾问题越来越多地被视为两个可以协同增效的问题，对它们之间的交叉性也有了更多认识。倡导残疾人权利的民间社会运动和倡导老年人权利的运动之间加强交流和建立联盟，有助于促进包容残疾老年人并增强其权能。<sup>83</sup>

<sup>73</sup> 同上，第 29 段。

<sup>74</sup> 同上，第 3 段。

<sup>75</sup> 消除对妇女歧视委员会，关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议(2010 年)。

<sup>76</sup> 残疾人权利特别报告员的报告(A/74/186)，第 9 和 31 段。

<sup>77</sup> 同上，第 25 段。

<sup>78</sup> “土著残疾人状况研究，重点阐述其在充分享受人权和融入发展进程中面临的挑战”(E/C.19/2013/6)，第 12 页。

<sup>79</sup> 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 59 段。

<sup>80</sup> 妇女署，“简报：性别、年龄和残疾：解决交叉问题”(2022 年)，第 2 页。

<sup>81</sup> 残疾人权利特别报告员的报告(A/74/186)，第 22 段。

<sup>82</sup> 联合国，大会，2020 年 7 月 22 日秘书长关于国际老年人年的后续行动：第二次老龄问题世界大会的报告(A/75/218)。

<sup>83</sup> 残疾人权利特别报告员的报告(A/74/186)，第 6 段。

## 可喜做法

64. 在民间社会内部建立同盟和联盟，以促进残疾人权利。土著残疾人全球网于2012年5月成立，目标是在全球一级促进土著残疾人权利并加强有关宣传。全球网的目标还包括与国际和区域人权和发展进程互动接触。<sup>84</sup> 例如，澳大利亚、尼泊尔、尼加拉瓜、洪都拉斯和哥斯达黎加等国为促进土著残疾人的权利建立了国家和区域网络。<sup>85</sup>

65. 数据收集。数据不仅对于了解残疾人面临的差距和障碍以及推动残疾人发展的因素至关重要，而且对于确保政策有据可依也至关重要。在这方面，儿基会为汇编和分析关于世界各地残疾儿童状况和参与情况的数据集所作的努力确实是积极的。儿基会最近的一份报告载有关于残疾儿童福祉的最大规模的统计资料汇编，该汇编建立在1000多个来源的数据基础上，包括来自43个国家的卫生、教育和暴力方面的国际可比数据。<sup>86</sup> 儿基会和残疾统计华盛顿小组联合开发了儿童功能模块，用于人口普查和问卷调查，以评估儿童中的机能障碍患病率和性质。<sup>87</sup> 儿童功能模块是一个典范，因为它是与残疾人组织协商开发的，并得到多个联合国实体、残疾人组织和其他利益攸关方的认可，作为一种工具来收集按残疾状况分列的数据，用于监测与儿童有关的可持续发展目标。<sup>88</sup> 在评价实现可持续发展目标的进展情况的过程中，公民生成的数据，如社区驱动的数据，正在被用来填补一些现有空白，以便为政策制定和决策提供信息，并用作补充信息，这些数据由公民以及民间社会和包括残疾人组织在内的社区组织提供，有助于更广泛、更好地反映代表性不足群体的现实情况。

66. 法律权利能力。哥斯达黎加、<sup>89</sup> 秘鲁、<sup>90</sup> 哥伦比亚、<sup>91</sup> 奥地利<sup>92</sup> 以及最近的西班牙<sup>93</sup> 通过了开创性的立法，废除了一切形式的监护法，替换了决定制度。

<sup>84</sup> 土著事务国际工作组和其他方，《2021年土著世界》，第35版，Dwayne Mamo 编(2021年4月)。

<sup>85</sup> “土著残疾人状况研究，重点阐述其在充分享受人权和融入发展进程中面临的挑战”(E/C.19/2013/6)，第7-8页。

<sup>86</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)，《重视、统计和包容残疾儿童：用数据揭示残疾儿童的福祉状况》(2021年11月)。

<sup>87</sup> 同上，第12页。

<sup>88</sup> 同上，第14页。

<sup>89</sup> 哥斯达黎加，2016年8月30日促进残疾人个人自主权的第9379号法律(法律)。

<sup>90</sup> 秘鲁，2018年9月3日第1384号立法令，其中承认并规定残疾人在平等基础上拥有法律权利能力。

<sup>91</sup> 哥伦比亚，2019年8月26日第1996号法律，据此建立了法定年龄残疾人行使法律权利能力的制度。

<sup>92</sup> 奥地利，《第二部成年人保护法》(2. Erwachsenenschutz-Gesetz – 2. ErwSchG)，这部法律于2018年7月1日生效。

<sup>93</sup> 6月2日第8/2021号法律，改革民事和程序立法，以支持残疾人行使其法律行为能力(Ley 8/2021 de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica)。



此外，一些国家实施了试点项目，以建立某种形式的辅助决定制度。<sup>94</sup> 伴随这些进展而来的是朝着废除精神卫生保健方面的非自愿措施的方向实施的改革。例如，秘鲁通过了精神卫生立法，确认并允许在入住精神卫生机构方面作出某种形式的辅助决定，这是一项重大进展，对实际或被认为的心理社会残疾者而言尤为如此，他们所受影响最严重。<sup>95</sup>

## 四. 有关前进方向的建议

67. 为促进各种残疾人的代表性、融入和增强其权能，可考虑以下政策建议：

(a) 在法律、政策和做法的制定、执行和监测方面采取交叉办法。确保公共服务不仅包容残疾人，而且对性别和年龄问题有敏感认识，并在文化上适当，包括在教育、卫生保健、司法部门和社会保护领域这么做；

(b) 通过将收集、记录和分析按残疾状况、性别、年龄、土著身份和其他与国情相关的因素分列的高质量、及时、无障碍的可靠数据的工作制度化，改善数据，并加强收集国际可比数据的努力。通过参与性研究改进定性数据的收集工作，采用跨部门的办法，并使残疾人和(或)其代表组织积极参与。确保数据收集工作获得充足预算，并覆盖代表性不足的群体；

(c) 消除反歧视和平等立法中的保护差距，包括就业和劳动法中的保护差距，以充分防止和打击交叉形式的歧视，特别是残疾妇女和女童、残疾儿童、残疾老年人、土著残疾人以及心理社会和(或)智力残疾者所面临的歧视。确保公共和私营部门都通过工作场所反歧视政策、行动计划和行为守则，这些政策、行动计划和行为守则包容残疾人，并解决残疾人遇到的态度方面的障碍；

(d) 撤销和废除剥夺或限制残疾人法律权利能力的法律和做法，特别是那些受影响最大的残疾人，即妇女、老年人及心理社会和(或)智力残疾者；

(e) 根据《残疾人权利公约》和残疾人权利委员会的指导意见，特别是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)、就《公约》关于残疾人自由和安全的第十四条编写的准则，以及最近通过的解除收容的准则(包括在紧急情况下)，作出更大努力，实现残疾人独立生活和在与其他人平等的基础上融入社区以及充分、有效和有意义地参与社会和工作场所的权利。与私营部门和残疾人及其代表组织合作，加强工作场所和工作环境的无障碍环境，包括在实体和数字无障碍方面；

(f) 开展提高认识运动，宣传《残疾人权利公约》规定的残疾人权利，以消除污名化和有害态度、陈规定型观念和行为。确保传播关于国际法框架规定的权

<sup>94</sup> 残疾人权利特别报告员的报告(关于残疾人在法律面前获得平等承认的权利的专题研究)(A/HRC/37/56)，2017年12月12日，第10页，脚注16。

<sup>95</sup> Alberto Vásquez Encalada, “The potential of the legal capacity law reform in Peru to transform mental health provision”, in *Mental Health, Legal Capacity, and Human Rights*, Michael Ashley Stein and others, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2021), chap. 8, pp. 124-139.



利的信息，特别是与残疾、儿童权利、妇女权利和土著权利有关的信息，这些信息应该无障碍，对性别问题有敏感认识，适合年龄和文化。确保以土著语言传播与残疾有关的权利的通俗易懂的信息，包括《公约》案文；

(g) 在设计和制定法律和政策时，积极与民间社会和代表残疾人的组织进行接触和协商。确保协商进程无障碍，同时考虑到残疾人的多样性及其需求。促进和创造各种权利运动之间建立联盟和分享知识的机会，其中包括与残疾、妇女权利、儿童权利、老年人权利和土著权利有关的运动；

(h) 强化地方社区空间、机构和结构，包括土著社区机构，为此开展能力建设，将残疾问题纳入提供服务或支助的主流，并开展无障碍和使用辅助技术的能力建设。通过政策和资助机会为残疾人和代表性不足的群体建立代表组织创造有利条件，以促进他们的代表性、融入和增强权能；

(i) 加强对残疾人中其他弱势群体的具体情况的研究和数据收集，如患有残疾的自闭症患者、难民、境内流离失所者、寻求庇护者和移民、聋盲人、生活在农村地区的残疾人和生活贫困的残疾人；

(j) 在《联合国残疾包容战略》框架内，为联合国系统内所有组织开展关于将残疾问题和交叉性纳入政策和方案主流的培训，并酌情提高对残疾人权利的认识，包括对代表性不足的群体的权利的认识；

(k) 加强国际合作，确保在旨在实现可持续发展目标和《2030 年可持续发展议程》的方案和行动中采取和实施包容残疾人和将残疾问题纳入主流的交叉办法，包括调动和分配资金和资源，特别是在发展中国家，80%残疾人生活在这些国家。促进在现有国际进程和文书之间分享包容残疾人并对残疾人无障碍的信息、做法、工具和资源。

## 五. 指导性问题

1. 在国家一级将残疾问题和交叉问题纳入法律、政策和实践的主流方面面临哪些主要挑战和瓶颈？

2. 哪些优先领域需要紧急处理，以消除代表性最低的残疾人群体遭遇的歧视和不平等？

3. 在促进代表性不足的残疾人群体在决策进程中的代表性和融入方面，有哪些良好做法和喜人的事态发展？

4. 如何使地方、国家和国际各级的协商进程对所有残疾人都更加具有包容性、更加无障碍？

5. 如何促进和加强民间社会与残疾人运动之间的联盟建设和跨国联盟的组建？

6. 可通过何种方式利用技术应对代表性不足的残疾人群体在获得教育、就业和社会服务方面面临的独特挑战？

7. 可实施哪些政策和做法，以确保代表性不足的残疾人群体，如妇女和女童、土著人民以及生活在农村或偏远地区的人，在地方、国家和国际各级的残疾人权利宣传和政策制定工作中有充分代表性并融入其中？

8. 有哪些关键因素导致发展中国家残疾人被边缘化、被排斥，如何通过包容性政策和做法消除这些因素？

9. 各国政府以及公共和私营部门可采取哪些具体措施，消除工作场所的一切实体、信息和态度方面的障碍，促进工作场所无障碍环境，并促进所有人，特别是代表性不足的残疾人群体有平等参与机会？

10. 国际发展组织和捐助者如何能有效地将残疾人权利纳入其政策和方案，以确保残疾人在发展进程中不掉队？

---