



## 第五十二届会议

社会发展,包括有关世界社会状况和有关  
青年、老年人、残疾人和家庭的问题

监测《残疾人机会均等标准规则》的执行情况

秘书长的说明

1. 大会第四十八届会议于1993年12月20日通过了第48/96号决议附件所载的《残疾人机会均等标准规则》。

2. 《准则》第四节第2段规定,应在社会发展委员会会议的框架内对《规则》进行监测。同时还设想任命一名特别报告员,在社会发展委员会的框架内监测《规则》的执行情况。

3. 1994年3月,秘书长任命本特·林奎斯特先生(瑞典)为特别报告员。特别报告员编写了一份报告,供社会发展委员会第三十四届会议审议。根据该报告以及委员会工作组的结论,委员会通过了题为“监测《残疾人机会均等标准规则》的执行情况”的第34/2号决议。<sup>1</sup>在该决议中,委员会赞赏地注意到特别报告员的报告及其建议,并且欢迎他对监测工作采取的总的做法,包括强调咨询和支助各国执行《规则》。

<sup>1</sup> 《经济及社会理事会正式记录,1995年,补编第4号》(E/1995/24),第一章,E节。

4. 规则第四节第12段进一步规定,在特别报告员任期届满后的一届会议上,委员会应研讨延长其任期的可能性,或任命一位新的报告员,或考虑设立另一个监测机制,并应就此问题向经济及社会理事会提出适当建议。特别报告员目前的任期将于1997年结束,因此,请委员会就此向经济及社会理事会和大会提出建议。

5. 特别报告员关于监测《残疾人机会均等标准规则》执行情况的最后报告载于本说明的附件。

附件

社会发展委员会特别报告员关于监测  
《残疾人机会均等标准规则》执行情况的最后报告

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言 .....	1 - 5	5
二、 背景和活动框架 .....	6 - 22	6
A. 背景 .....	6 - 10	6
B. 监测机制 .....	11 - 14	6
C. 专家小组会议 .....	15 - 21	7
D. 社会发展委员会发布的准则 .....	22	9
三、 联合国系统的活动 .....	23 - 33	9
A. 人权和残疾 .....	24	10
B. 经济及社会资料和政策分析部统计司 残疾问题统计方案 .....	25 - 26	10
C. 联合国儿童基金 .....	27	11
D. 国际劳工组织 .....	28	11
E. 联合国教育科学及文化组织 .....	29 - 32	11
F. 世界卫生组织 .....	33	12
四、 非政府组织的活动 .....	34 - 41	13
五、 特别报告员的活动 .....	42 - 128	14
A. 促进执行《标准规则》 .....	42 - 49	14

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
1. 与各国政府的会晤 .....	43 - 46	14
2. 会议 .....	47 - 48	15
3. 信函和交流 .....	49	15
B. 调查进展 .....	50 - 103	16
1. 第一次调查 .....	50 - 53	16
2. 第二次调查.....	54 - 59	17
(a) 一般政策 .....	60 - 65	18
(b) 立法: 规则15 .....	66 - 75	19
(c) 无障碍环境: 规则5 .....	76 - 86	22
(d) 残疾人组织: 规则18 .....	87 - 95	24
(e) 协调工作: 规则17 .....	96 - 103	25
C. 有关调查--教育: 规则6 .....	104 - 116	26
1. 接受特殊教育权利的法律规定 .....	110 - 111	27
2. 父母的作用 .....	112	28
3. 教育形式和合并问题 .....	113	28
4. 特殊教育法律 .....	114 - 116	29
D. 有关的调查--就业: 规则7 .....	117 - 128	29
1. 规则7的摘要 .....	117 - 120	29
2. 劳工组织《第159号公约》 .....	121 - 128	30
六、结论和建议 .....	129 - 152	32

## 一、 导言

1. 特别报告员谨以监测《残疾人机会均等标准规则》的执行情况特别报告员的名义,向社会发展委员会提交他的最后报告。担任这方面的特别报告员既是一种荣誉,也是一个令人鼓舞的任务。他向秘书长表示诚挚谢意,感谢他任命我担任这一重要任务而对我表示的信任。他还希望向所有对这个项目提供财政捐助的国家政府、包括瑞典政府表示感谢,瑞典政府在整个工作过程中为他提供了办公室资源。

2. 从一开始以及在整个监测活动期间,特别报告员得到了尼廷·德赛副秘书长的全力支助,以及克拉索夫斯基先生及其政策协调和可持续发展部小组提供的非常宝贵的专业意见。他还希望对他的瑞典办公室的同事们的出色工作表示感谢。

3. 由残疾人领域六个主要的国际非政府组织设立的专家小组构成了监测工作中的一个关键因素。小组成员包括有不同残疾经验的五位男士和五位妇女,他们都提供了宝贵的意见。由于资源有限不可能采纳所有好的构想和倡议,他们对此也都表示非常谅解。

4. 最后,特别报告员要向所有为他的工作提供资料的国家政府和非政府组织表示感谢。

5. 特别报告员决定介绍整个监测活动,但由于他已向社会发展委员会第三十四届会议提交了一份临时报告,因此,本报告只简要概述一下第一年的活动。为了说明《标准规则》广泛传播的程度,他扼要介绍了联合国各专门机构和非政府组织在残疾人领域中所开展的活动的资料。报告的主要重点是最近进行的各项活动以及第二次大规模的调查,这是1996年期间的一项主要活动。在报告的最后一节——结论和建议——中,他列出了他在进行这一最激动人心的工作期间所提出的各项意见。

## 二、背景和活动框架

### A. 背景

6. 为了充分理解《标准规则》的重要性,有必要回顾以宣布1981年为残疾人国际年为起点的各项活动。在这方面,有特殊重要意义的事件是,大会通过残疾人国际年的主题--“充分参与和平等”。这意味着,在尽可能高的政治级别上承认残疾人充分参与他们所属的社会的各项活动的权利。

7. 自残疾人国际年以来的15年期间,“充分参与和平等”已被广泛接受为残疾人领域中所有发展努力的总目标。大会1982年通过的关于残疾人的《世界行动纲领》也对澄清和理解实现这个目标需要采取的政策、方案和措施作出了重要贡献。其中一个主要贡献是关于机会均等问题的新的一章,为残疾人领域的工作拓展了第三个方面。

8. 在其后的残疾人十年(1983--1992年)中实施了在《世界行动纲领》所概述的各项政策和方案,并取得了一些重要进展。但总的说来,成就不大。这也是专家组在1987年评估十年头五年成果时主要关切的问题。

9. 由于国际残疾人团体要求联合国发挥更大的领导作用,并对发展给予更具体的指示。《标准规则》就是根据这一请求制订的,并于1993年12月20日获大会第48/96号决议一致通过。

10. 《标准规则》主要有三点不同于《世界行动纲领》:《规则》比较集中,而且在形式上更为具体;《规则》直接涉及各会员国的责任问题,而且还包括一个独立和积极的监测机制。

### B. 监测机制

11. 《标准规则》的一个最重要的特征是,其实施活动将得到积极的监测。《标

准规则》文件第四节对监测机制作了相当详细的说明。第四节第1段载明的其目的为：“推动《规则》的有效实施，帮助每一个国家评估《规则》的执行程度，评估执行进度。监测应查明所遇到的障碍，提出有助于成功实施《规则》的适当措施。”

12. 监测工作主要涉及三个方面。监测应在社会发展委员会会议的框架内进行。特别报告员应实际进行监测工作，然后向委员会报告。最后，应请残疾人领域的非政府组织自己成立一个专家小组，特别报告员应与他们进行协商。

13. 1994年3月，秘书长任命本特·林奎斯特先生(瑞典)为特别报告员。1994年9月，由下列6个国际组织建立了一个由10名专家组成的小组，这6个国际组织是：残疾人国际协会，国际包容协会，国际康复会，世界盲人联合会，世界聋人联合会和世界精神病疗法使用者联合会。这10位专家中有5位男士和5位妇女，他们各有不同的残疾经历，并且来自世界上的不同地方。

14. 整个监测活动的一个先决条件是能够为主要活动筹措到预算外资源。已经有11个国家政府为这个项目提供了财政捐助。捐款总额估计为650 000美元。1994年8月，联合国秘书处与特别报告员签署了一项关于1994--1997年期间特别服务协定。协定规定，特别报告员可以在瑞典的一个小办事处进行工作，秘书处将提供咨询意见和行政服务。

### C. 专家小组会议

15. 专家小组在纽约联合国总部分别于1995年2月和1996年6月举行了两次会议。特别报告员一直通过信函向小组成员通报情况和进行协商。

16. 1995年2月举行了第一次会议，小组所有成员都出席了会议。会议的主要目的是，为剩余两年的监测任务提供一般性的咨询意见。小组商定了一套具体建议，这些建议对报告员很有帮助。

17. 在所有建议中，下列建议具有普遍的重要性：

(a) 小组认为有必要澄清残疾领域中联合国现有文件之间的关系：专家小组认

为在全球努力实施充分参与和平等总目标的努力中,在今后几年中执行《标准规则》是一项最重要的任务。小组认为,关于残疾人的《世界行动纲领》为残疾人在预防、康复和机会均等领域中采取行动提供了一个重要框架,联合国大会1994年通过的长期战略应被视为是执行《标准规则》的重要手段;

(b) 监测《标准规则》的工作应以合作和伙伴关系的精神在国际一级由联合国与参与专家小组的国际非政府组织之间进行,在国家一级,由各国政府、国家非政府组织和联合国之间进行;

(c) 尽管监测活动的总目标是充分实施所有22条规则,但监测活动应集中在下列6个领域:立法(规则15)、工作协调(规则17)、残疾人组织(规则18)、无障碍环境(规则5)、教育(规则6)和就业(规则7);

(d) 秘书处和特别报告员应努力使各专门机构和区域委员会参与执行《规则》的工作;

(e) 小组认为,有必要进一步采取行动,加强各国政府、非政府组织和联合国系统对这个问题的了解。

18. 1996年6月举行了第二次小组会议。有9位小组成员参加了会议。在举行会议之前的几个月里,特别报告员向所有会员国以及残疾人领域中的国家非政府组织分发了一份全面的调查表。因此,小组这次会议的一个主要任务是讨论这项调查的结果。尽管规定答复的最后期限是10个星期以前,但在小组开会期间,仍继续收到答复。因此,尚未开始对结果进行广泛分析。

19. 对分析有特别重要意义的问题以及有关报告的结构的问题小组都提供了咨询意见。小组满意地注意到对这份调查表的答复率很高,这将能在重要的政策领域中为联合国提供大量广泛的资料。

20. 鉴于监测期只剩下一年,小组开始讨论1997年之后的活动。小组成员认为,对在全球范围监测执行象《标准规则》这样内容广泛的政策准则来说,三年为期太短。因此,小组决定向其组织建议,它们应提议把监测任务的期限延长。



21. 专家小组还讨论了如何把残疾人问题的组成部分纳入由社会发展委员会向经济及社会理事会建议的社会发展问题世界首脑会议的五年后续计划的实施中。在这方面,应紧急提出如何把有关残疾人的措施纳入这种方案中的问题。社会发展委员会通过第34/2号决议后,小组决定发表下列声明:“小组略感震惊地注意到各国政府、联合国以及专业团体内部无视残疾人特殊需要的趋势。这说明在社会发展的阶梯上,继续把残疾人的需要摆在低优先地位的现象。有必要在政府和联合国现有的模式中列入残疾人的问题,以针对残疾人的特殊需要制订法律和政策。”

#### D. 社会发展委员会发布的准则

22. 1995年4月,社会发展委员会第三十四届会议收到特别报告员的第一份报告。在第34/2号决议中,委员会表示支持特别报告员的监测方针,把重点放在向有关国家提供关于执行《标准规则》的意见和支持。此外,委员会还:

(a) 鼓励特别报告员将其未来两年监测工作的重点放在适当的优先领域,同时铭记监测活动的总目标是执行全部《规则》;

(b) 呼吁作为联合国残疾问题协调中心的政策协调和可持续发展部以及联合国开发计划署和联合国系统其它实体,例如各区域委员会、专门机构和机构间机制与特别报告员合作,执行并监测《规则》;

(c) 强烈敦促各国、政府间组织和非政府组织继续与特别报告员密切合作,并答复他就《规则》执行情况提出的第二份调查表;

(d) 呼吁各国积极参与在争取残疾人机会均等和改善发展中国家残疾人生活条件政策方面的国际合作。

### 三、联合国系统的活动

23. 《标准规则》第四节第7段要求各专门机构和联合国其他实体与特别报告员合作执行这些规则。以下各方面积极响应这一要求并为监测这些规则采取了特别

倡议。

#### A. 人权和残疾

24. 自特别报告员莱安德罗·德斯波伊于1992年发表了题为《人权与残疾人》的报告以来,已开展了一些活动。其中有下列各项活动。

(a) 1994年在维也纳举行的世界人权会议在其《维也纳宣言与行动纲领》第22段中指出“需要特别注意确保残疾人不受歧视、平等地享有一切人权和基本自由,包括积极参与社会的各个方面”;

(b) 预防歧视及保护少数小组委员会在1995年8月18日第1995/17号决议第1段中请秘书长在1996年就影响到残疾人的协调工作向小组委员会提出报告,其中强调负责处理指控侵犯人权情况的联合国其他组织和机构的活动;

(c) 1996年5月,下列三个委员会报告了在人权和残疾领域所开展的活动:儿童权利委员会、经济、社会和文化权利委员会及消除对妇女歧视委员会;

(d) 目前已开始在所有这些领域进行保护残疾人人权的分析。经济、社会和文化权利委员会印发的第5号(1994)一般性意见尤其重要。委员会在其分析中将残疾人的状况与发展的一般性趋势联系在一起并讨论了保护残疾人权利的必要手段;

(e) 最后,应指出,人权委员会在其1996年4月19日题为“残疾人的人权”的第1996/27号决议第5段中敦请各国政府在取得各组织合作与协助的情况下执行《残疾人机会均等标准规则》。

#### B. 经济及社会资料和政策分析部统计司残疾问题统计方案

25. 《标准规则》提请注意收集残疾人生活条件的统计数据的重要性,这类数据应作为国家官方统计系统的一部分每隔一段时间定期收集。

26. 工作重点集中于3个主要问题:

(a) 与国家和其他方面合作通过残疾概念标准化和建立收集数据的新的和更有

效的程序,改进数据收集的方法;

(b) 将已有的数据汇编成数据基(残疾人统计数据基);

(c) 与越来越多的有关残疾问题的数据用户,例如规划机构、研究所和非政府组织合作。

### C. 联合国儿童基金会

27. 联合国儿童基金会(儿童基金会)总部发挥了积极作用,将英文和已翻译成其它语文的《标准规则》分发给150多个儿童基金会区域和国家办事处。除了《儿童权利公约》和儿童基金会关于儿童需要特别保护措施的政策文件之外,儿童基金会官员还利用《标准规则》促进人权和改进全世界儿童的状况。

### D. 国际劳工组织

28. 由于特别报告员与专家小组协商后决定将就业政策作为六个挑选的规则领域之一加以研究并由于认为在监测的最后报告中应提出就业问题,因此国际劳工组织(劳工组织)主动提供了关于监测有56个国家批准的《劳工组织第159号公约》的数据。材料中列有关于切实实施《公约》各项条款的政府报告和政府与劳工组织专家的来往信函。为了便于特别报告员分析,在《公约》中挑出了六条条款,这几条在关于就业的规则7中可找到相应的部分。关于各项结果的摘要,载于本报告第五节D。此外,劳工组织将从1996年起对已经批准《第159号公约》的缔约国的法律和实施情况进行一项一般性调查。这次大规模的调查结果将提交给1998年的国际劳工大会。

### E. 联合国教育科学及文化组织

29. 自1960年以来联合国教育科学及文化组织(教科文组织)一直在收集贯彻特殊教育资料。最近一次审查涵盖1993至1994年,于1995年出版。所收集的大部分

资料与监测关于教育的规则6紧密相关。据教科文组织说,教科文组织将此研究作为对监测《标准》规则的贡献。

30. 此外,教科文组织对关于教育方面的特殊需要的立法进行了一次研究,52个国家提出的资料于1994年汇编,1995年出版。

31. 1994年,教科文组织在西班牙的萨拉曼卡组织了一次关于教育特殊需要的世界会议。90多个国家的代表出席了会议。会议通过了《萨拉曼卡声明和行动框架》,其中依据并发展了《标准规则》规则6中的指导原则。

32. 1995年,教科文组织将教育特殊需要问题列入其会议的议程。特别报告员有机会在会上做了发言。他在发言中强调执行《标准规则》和《萨拉曼卡声明》中所例指导原则的重要性,这些指导原则在所有基本领域都是相互协调的。

#### F. 世界卫生组织

33. 世界卫生组织(卫生组织)邀请了特别报告员和来自发展中国家的专家小组成员参加了1996年1月在日内瓦举行的卫生组织关于复健的区域咨询人员会议,作为卫生组织对监测《标准规则》的贡献。会议讨论了卫生组织为执行联合国《标准规则》应起的作用。在会议所提建议中可提及下列各项建议:

(a) 卫生组织应促进一般性精神和方向,以努力实现《标准规则》中所述的人权,负责对规则2和3以及规则4的一部分进行监测;

(b) 卫生组织应提倡用多部门方式分析发展中国家的残疾情况,以便制订适当的国家政策,指导方案规划;

(c) 卫生组织应倡导让各残疾人组织参与制订、执行、监测和评估国家资源方案;

(d) 应在国家、区域和国际各级加紧合作,加强战斗和停止对残疾人的歧视;

(e) 应与各公共部门、非政府组织和各残疾人组织合作,促进有关残疾问题和《标准规则》的新闻运动。

#### 四、非政府组织的活动

34. 在残疾问题领域的主要国际非政府组织从一开始就积极参与制订《标准规则》。尽管规则的有些部分是通过折衷办法才达成的,但必须注意到,国际非政府组织全力支持通过这些规则。

35. 非政府组织应联合国请求设立了一个专家小组作为监测活动的一部分,这一独特的合作形式表明这些组织直接参与了实际的监测进程。

36. 作为专家小组代表的六个国际非政府组织和相当一批其他组织为支持各项规则的执行组织了多种不同的活动。一些组织利用用户指南和资料箱协助成员组织利用这些规则。这些材料在国家 and 国际两级都得到广泛的使用。

37. 很多组织杂志的文章中都提到这些规则。有时还为此发表系列文章。

38. 事实上,在主要的非政府组织主办的一切重大活动中,执行《标准规则》的问题都成为其方案的一部分。

39. 主要的非政府组织在联合国最近举办的所有国际会议包括社会问题首脑会议上都共同作出努力,确保将《标准规则》的执行列入这些会议的宣言和报告。

40. 社会发展问题世界首脑会议报告第75段(K)分段的以下引文可作为通过这些活动取得成果的一个典型:

“75. 政府解决社会群体特殊需要的方法应包括:

“(k) 推广《联合国残疾人机会均等标准规则》并制订执行这些规则的战略。各国政府应与残疾人组织及私营部门合作,致力于机会均等,使残疾人充分参与社会活动做出贡献并从中受益。有关残疾人的政策应着重他们的能力,而非他们失去的能力,并确保他们作为公民的尊严”。<sup>1</sup>

41. 非政府组织提出了以《标准规则》为基础,将残疾问题的组成部分纳入联合国各机构的主流活动的问题。

## 五、特别报告员的活动

### A. 促进执行《标准规则》

42. 监测的目的是“推动规则的有效实施”，根据这一宗旨，特别报告员努力利用一切机会介绍规则、规则的背景、要旨和作用。自从1994年8月他开始监测以来的30个月期间，他已经分别与20个政府进行了讨论，其中15个是发展中国家或转型期国家。在进行所有这些讨论时，他都请有关国家的残疾人组织参加。他已经参加了大约35次国际会议，会晤了所有在残疾人领域承担责任的主要联合国机构。在整个监测过程中，他与许多人进行了大量通信和交流，他们以不同方式参与了监测工作。

#### 1. 与各国政府的会晤

43. 提出与个别政府会晤主要有两种方式。在许多情况下，政府对特别报告员直接发出邀请，它们愿意讨论规则执行问题的各个方面。在一些情况下，特别报告员向政府提出会晤的建议，因为他当时正在该国或邻国出席会议。

44. 由于各国情况不同，会谈性质也不相同。在一些情况下，如日本、中国、墨西哥、印度，政府希望向特别报告员介绍它们在残疾人领域的新倡议，并讨论执行工作的各个方面。他访问的其他国家是转型期国家，包括南非、巴勒斯坦权力机构、爱沙尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、捷克共和国。这些国家的政府希望讨论如何把残疾人问题纳入政府政策的重建或调整中。

45. 在一些情况下，如在马其顿和捷克共和国，特别报告员访问之后就将来采取的措施提出了书面建议。

46. 在所有这些访问期间，特别报告员都与现有残疾人组织建立了联系，并努力

请残疾人领域的其他组织和机构参与。在一些情况下,残疾人组织的代表应其政府邀请参加他与政府各部的讨论。特别报告员的总体印象是,由于他的访问,政府与各组织之间的对话常常变得更为活跃。在一些情况下,他向一些组织提出了关于新倡议的建议;在少数情况下,他还提出相互妥协的建议,起了调解人的作用。当时,这种情况往往涉及协调委员会的设立、这种机构的组成和职能。

## 2. 会议

47. 鉴于残疾人领域非政府组织在宣传执行《标准规则》方面非常重要,对于参加这种组织举办的重要活动,特别报告员将其摆在高度优先的地位。实际上,他出席了专家小组六个成员组织安排的几乎所有世界大会和会议。他还出席了许多其他国际会议。其中一些会议由政府、专门机构和非政府组织联合举办。各国政府和各组织参加的区域会议是促进执行《标准规则》的一种非常有效的会议形式。在阿比让组织的一次这种区域会议特别值得注意。这次会议是由劳工组织、教科文组织和卫生组织这三个专门机构与开发计划署合作举办的。与会者来自政府、各个组织和这几个机构。

48. 特别报告员在会上通常都概括介绍《标准规则》,其后经常举行讲习班或讨论会,讨论执行工作的各个方面。通过参加如此众多的国际会议,特别报告员把重要信息传给了众多国家不同职能的众多人士。国际非政府组织举办的一些世界大会有100多个国家派代表出席。此外,他还应邀在大学、县议会、研究讨论会和关于发展合作的讨论会上讲话。

## 3. 信函和交流

49. 与特别报告员开展的各种活动有关的信函范围很广。他应要求寄出书面讲话,在各种文件中得到使用。他为国际非政府组织、卫生组织和欧洲联盟的杂志写

了一些文章。他针对各种执行方面的问题提出了咨询意见,在一些情况下,人们向他提出具体问题。由于在监测期间形成的广泛联系网络,特别报告员经常要处理请人就《标准规则》在各种会议发言的请求。

## B. 调查进展

### 1. 第一次调查

50. 1994年11月,我们向会员国分发了特别报告员给各国政府的第一封信。该信列有四个一般性问题,询问各国政府及国内其他有关实体对规则的接受情况。

51. 对于收到的所有答复都按国家分别作了摘要,并附于向委员会提出的第一份报告。下列情况也许值得特别注意。

(a) 大多数政府表示已经在按照规则的精神行事或正在根据规则起草新政策;

(b) 许多国家,甚至一些不只一种当地语文的国家,已经把规则翻译成当地语文;

(c) 许多国家已经成立了国家协调委员会。另一些国家正在成立这种机构。收到的所有答复都强调残疾人组织应积极参与制定残疾人领域的政策和方案;

(d) 许多国家希望获得更多的资料,特别是其他国家残疾人领域活动的资料;

(e) 一些国家应用规则中的原则已经通过或正在起草立法或其他文件;

(f) 一些国家利用规则开展提高认识运动;

(g) 一个国家正计划开发一个关于规则的电子邮件讲坛;

(h) 一些新设立的机关或机构职能不同,但有支助执行规则的共同目的,例如残疾人事务高级专员(摩洛哥)、残疾人事务调查员(瑞典)、机会均等中心(丹麦)、国务秘书特别委员会(挪威)、促进残疾人领域发展基金会(利用赌博税收,爱沙尼亚)。

52. 第一封信是通过联合国正常渠道分发的,要求会员国于1995年2月15日之前答复。秘书处在最后答复日期之前不久又发给各国政府一封提醒信。此外,特别报



告员还请构成专家小组的国际非政府组织将此信分发给其国家成员。总共从各国政府收到38份答复。只收到四份非政府组织的答复。

53. 当然,只收到38份答复令人十分失望。对于这种问题,作出答复并不需很长时间。然而,这种很低的答复率似乎与先前秘书处范围内发给会员国关于残疾人问题问题单的情况相同。回顾这种情况,已决定向所有有关方面发出提醒信,并利用已经建立的联系,努力鼓励各国政府和非政府组织作出答复。从第二次调查的答复率可以看出,这些努力是成功的。

## 2. 第二次调查

54. 为了进一步更准确地评估世界范围执行《标准规则》的情况,特别报告员决定通过与专家小组协商,对会员国和残疾人领域的国家非政府组织进行第二次调查。该调查有三个目的:(a)评估执行的程度;(b)确定残疾人领域的主要变化和成绩;(c)确定执行过程中遇到的主要问题和障碍。

55. 筹备工作于1995年8月开始,调查报告于1996年12月结束。我们拟订了一份问题单,请求提供五个领域的情况:一般政策、立法(规则15)、无障碍环境(规则5)、残疾人组织(规则18)、工作协调(规则17)。鉴于会员国经济、政治和文化状况各不相同,拟订问题单是件相当复杂的任务,某些问题需要作出广泛的解释也就不足为奇了。

56. 1995年12月,向各国政府和构成专家小组的六个国际组织的大约600个国家成员组织送出了问题单。其中载列的说明表示,这项工作的目的是确定该国的官方政策,并且指出,问题单特别集中于主要通过立法行动、行政规则或管制措施执行规则的性质和范围。

57. 截至1996年8月,该调查已从各国政府获得83份答复,可以说答复情况很好。

<u>答 复</u>	<u>数 目</u>	<u>答复率(%)</u>
政府	83	45
非政府组织—组织	163	27
非政府组织—国家	96	n/a

58. 可以看出,在30个国家收到了政府的答复,但没有收到非政府组织的答复。另外,在43个国家收到了非政府组织的答复,但没有收到政府的答复。该调查总共涉及126个国家。

59. 令人感到鼓舞的是,我们的调查产生了广泛而重要的残疾人数据,对于了解残疾人政策领域内取得的进展十分重要。以下我们将列出分析政府答复后得出的若干调查结果。由于连续不断地收到答复,直到1996年8月末才开始进行数据分析。因此,由于时间关系,我们无法分析全部材料。我们打算继续进行此项工作,发表一份报告,包括政府和非政府组织的答复以及对这些答复进行的比较研究。

(a) 一般政策

60. 官方承认的残疾人政策对于实现机会均等至关重要。问题单这个部分的一个目的目的是,确定这种政策是否存在以及这种政策的效力。残疾人政策是否存在,除其他方法外,可以通过制定有关立法、开展宣传运动等工作的程度加以衡量。

61. 问题1请答复者指出是否存在官方承认的残疾人政策。在大多数国家,即对此问题提供资料的82个国家中的70个,存在官方承认的政策。只有11个政府报告,他们没有官方承认的政策。其中10个是发展中国家。

62. 在10个国家,官方承认的残疾人政策并没有表现在法律上,而是表现在指导方针和/或不同的政策文件中。

63. 问题2请答复者说明国家残疾人政策的重点是什么。其目的是查明残疾人政策的重点是福利方法、无障碍环境还是反对歧视的措施。如果比较重视对个人提供支助,特别报告员的理解就是该政策属于较传统的着重福利的类型。如果主要重视无障碍环境或反歧视的法律,特别报告员就认为该残疾人政策比较重视人权。如调查显示的,各国最重视的是康复和预防(即福利的方法),而对无障碍环境措施和反歧视法的重视程度较低。可以认为,这种情况说明许多国家还没有执行《标准规则》。另外,组织采取这种措施并提供经费的困难较大也可以说明这一点。毫无疑问,对待残疾人采取比较传统的福利方法的情况仍然十分普遍。

64. 关于一般政策的问题3请答复者说明,自通过规则以来,政府是否采取措施开展或支持宣传运动,传播残疾人充分参与的要旨。提供资料的79个政府中的64个报告说,它们通过各种方法传达了这一要旨。

65. 当然,政府采取的行动各不相同。最经常提到的措施是翻译规则,翻译和出版大字版本,编制教材以提高公众认识,制作传播充分参与要旨的电视和广播节目,支助研究项目,支助非政府组织宣传充分参与的要旨,在报纸上登广告,提供捐助以支持特别报告员的工作。多达15个政府报告,自规则通过以来,在此领域未采取任何措施。规则通过已经三年,这种情况令人吃惊。宣传规则毕竟是最容易和费用最低的措施。

(b) 立法: 规则15

66. 为了广泛介绍各国有关残疾人权利的立法,第二次调查审查了立法的一般方面。问题4是要了解各国政府是否制定残疾人权利法律,以保护残疾人个人和团体不因残疾遭到歧视。制定法律的形式可以是一般性立法,也可制定特别立法,或是两者兼顾。一般性立法中的规定是要平等地适用于所有人,无论其是否残疾。特别立法是要提请人们注意残疾人的特别需求,并制定具体保护措施。当一般性立法没有提供充分保障时,便常常倡导制订特别立法。可以认为,特别立法是影响力较大的一

种立法,因为它具体谈到残疾人的需求和权利。

67. 如调查结果表明,最常见的程序是既有特别立法又有一般性立法,或是两种立法兼容。56个国家的政府答复表示,在一般性立法中列有涉及残疾人权利的具体修正案。有10个国家的政府答复说,只有特别立法保护残疾人的权利,另有17个国家的政府表示,残疾人权利只在一般性立法中得到保护。各国间的情况大不相同,这表明社会经济发展程度或法律传统在选择立法形式时不能够起关键作用。

68. 问题5是要查明是否有机制保障残疾人的公民权利。司法机制、行政机构和其他非司法机构都是保证公民权的体制安排。在很大程度上,保护残疾人权利取决于立法中规定的执法机制。除非可通过司法机制或非司法机构提出异议,否则法律毫无效益。如调查结果表明,残疾人在执行机制面前的处境并非一贯清楚。

69. 在提供资料的81个国家中,大多数已设立机制保障残疾人的权利。最普遍的司法机制是通过法院给予法律纠正,而最普遍的非司法机制是政府机构(行政机构)。有16个国家的政府汇报,其国内没有任何司法机制。有两个国家既没有司法机制,也没有任何非司法机制/安排来保护残疾人的权利。这是对残疾人人权的严重侵犯。(见《公民及政治权利国际盟约》第2(3)条第3款以及第16和第26条)

70. 问题6是要调查一般立法是否适用于残疾人,以及残疾人的权利是否根据法律获得保护,或是否因残疾而得到不同待遇。调查结果表明,在80个提供资料的国家中,有27个国家在一般性立法中的若干领域内包括选举权、拥有财产权、获得隐私权等领域内,残疾人未被作为享有全部权利的公民。在55个国家内,并未把残疾作为理由,给予残疾人不同的待遇。

71. 调查结果表明,在80个提供资料的国家中,有10个国家没有法律保障残疾人获得教育和就业的权利。在17个国家中,法律没有保障婚姻权利。在16个国家中,法律没有保障残疾人生育子女/组成家庭、享有法庭听询、享有隐私、以及财产的权利。在14个国家中,残疾人没有政治权利。关于无法享有婚姻、养育子女/组成家庭、法院听询、财产和政治权利,这些都是立法和规章中出现歧视的例证。立法可

能在实际上阻止残疾人(特别是精神残疾)行使这些权利。例如,在某些国家,财产法规定残疾人不得拥有财产。可能还会有些法律规定阻止残疾人以本人的名义签订合同。这似乎是一种法律确定的歧视,而这些法律是这些国家政府在其立法中确定的。(见《公民及政治权利国际盟约》第23条第12款、第17和第25条以及《经济、社会、文化权利国际盟约》第12条)。

72. 问题7是要调查各国是否有立法保障保健、社会安全、康复和就业等福利。在82个提供资料的国家中,有4个国家根本没有法律保障残疾人的任何福利。在33个国家中,法律保障以上列举的所有福利,而在其余的49个国家中,有一项或多项的福利没有得到法律保障。在10个国家中,法律没有保障获得保健/医疗的权利。在14个国家中,法律没有保障获得培训、康复和咨询的权利。在24个国家中,法律没有保障财政安全权利。在27个国家中,就业权没有得到保障。在34个国家中,独立生活权和参与决策权没有得到法律保障。因此,在大多数国家中,对所有公民作出保障的司法框架内没有列入其中一项或多项的社会安全和福利服务。

73. 比较问题6和问题7可以看到,各国政府在制订法律保障公民和政治权利方面的进展要大于制订法律保障社会和经济权利方面的进展。在许多社会,残疾人的地位面临很多不利因素。他们面临的许多社会经济条件反映出缺少基本的平等条件,而其原因可以追溯到法律基础薄弱。

74. 把问题6和问题7同问题4相比较可以得出结论,断定残疾人公民权利保障情况较弱与一般性立法之间有某种关联。当残疾人的权利只得到一般性立法保护时,其若干公民权利(政治权利、婚姻权利、生育子女/组成家庭权利)以及若干社会和经济权利(财政安全、就业、独立生活)则没有得到法律保障。在17个汇报只有一般性立法的国家中,有13个国家具有这一倾向。只有4个国家例外,它们的一般性立法足以保障残疾人公民权利。

75. 问题8是要调查自通过《规则》之后,是否制定了新的保障残疾人权利的立法。在提供资料的83个国家中,大多数国家(44个国家)在通过规则之后没有制定保

障残疾人权利的新立法。不过,有若干国家政府(47%)最近通过了立法,保障残疾人不受歧视和其他形式的不公正待遇。

(c) 无障碍环境:规则5

76. 在无障碍环境方面,必须考虑两个主要因素:进出实际环境,以及接触信息和交通。一般大众在住房、交通、教育、工作和文化等领域里通常认为无障碍环境是理所当然。若无法进出实际环境和接触信息,则很难行使政治权利和社会权利。因此,无障碍环境是实现残疾人充分参与目标的先决条件。

77. 问题9和问题10是要查出是否制订了有关建筑环境的法律和/或规章。在提供资料的83个国家中,有23个国家政府汇报,没有任何有关无障碍进出建筑环境的标准。

78. 大多数国家订有确保无障碍进出公共场所的标准。不过只有在42%的国家中,残疾人可以利用公共交通。因此,无障碍进出公共场所实际上的比例较低,因为没有交通工具,很难进出公共建筑物。

79. 问题12是要确定各国政府采取何种措施,以便协助残疾人无障碍地进出建筑环境。如我们的研究表明,向身体残疾人提供特殊停车场地,安装自动门、电梯和卫生间是最普遍的措施。最不普遍的措施是为视觉残障者安装特别照明和对照颜色。在81个提供资料的国家中,有18个国家的政府报告,在无障碍地进出建筑环境方面根本没有任何措施。

80. 问题13是要查明是否为残疾人作出任何特别的交通安排,以及特别交通安排都为何目的而设。在提供资料的82个国家中,26个国家没有特别的交通安排,甚至在城市地区的公共交通中连折价措施都没有。特别交通安排情况各不相同。我们的调查结果表明,在有特别交通安排时,常常是为教育目的而提供,而并非经常用于娱乐目的。

81. 问题14是要确定在规划建设无障碍环境方面是否有任何障碍。列举了一系

列障碍因素,并请各国政府排出最为困难的因素。调查结果表明,把建筑环境改装为符合残疾人需求所面临的三个主要障碍是:经济/预算因素、态度以及缺少执行机制。令人惊讶的是,许多国家认为态度问题是落实无障碍环境措施面临的主要障碍。

82. 问题15是要确定是否把有关残疾人的材料列入规划人员、建筑设计师和/或建筑工程师的培训之中。调查结果表明,在大多数国家中(78个提供资料的国家中有42个国家)没有将这种宣传工作列入培训方案之中。

83. 问题16、17和19特别提出了残疾人的信息权利和交通权利。其中尤其重要的是,制定措施,让聋哑人、盲人和视觉残障者能够接触信息和利用交通手段。

84. 问题16是要调查会员国中使用手势语的情况。我们的调查结果表明,在80个提供资料的国家中,共有26个国家既没有在聋哑人教育中使用手势语,也没有将其作为聋哑人与其他人之间的主要交流工具。在15个国家中,手势语被作为聋哑人教育的第一语言,在另外15个国家中,手势语被作为聋哑人与其他人之间的主要交流工具,但并没有作为聋哑人教育中的第一语言。

85. 问题17和18是要调查各国政府是否采取措施鼓励新闻界和其他宣传部门向残疾人提供服务。这些服务包括电视上的文字、以手势语播送新闻、以手势语翻译其他节目、以大字体出版报纸、为聋哑人装设文字电话、在剧院内以手势语解释戏剧等等。调查结果表明,在提供信息的国家中,大约50%的国家未采取任何鼓励新闻界向聋哑人提供服务的措施。同样,另有大约50%的国家汇报表示没有采取措施以鼓励其他新闻部门向残疾人提供服务。

86. 问题19的目的是确定是否提供服务以方便残疾人与其他人之间的信息和交通。调查结果表明,在81个提供资料的国家中,共有71个国家以盲文或在录音带上提供文字资料,另有45个国家利用录音带或盲文发行新闻刊物。34个国家为任何活动提供手势语解释,25个国家有大字体读物的服务。很明显,向不同类别的残疾人提供的服务大不相同。为盲人和视觉残障者提供的服务受到最多的重视,而为聋哑人和

智力残障者提供的服务则较为有限。

(d) 残疾人组织:规则18

87. 根据规则18,有关执行《标准规则》的活动应由国家当局和残疾人组织合作进行。民主制度的一项重要原则是,个人应参与与他们有关的决策过程。在这方面,残疾人组织代表其成员的经历和愿望。这些组织可以使决策者更深入地了解残疾人的问题、需要和要求,并提供这方面的知识。

88. 问题20涉及是否存在伞式组织,即由不同的残疾人组织联合组成的组织。在81个提供资料的国家中,有63个国家报告有全国性的伞式组织存在。有18个国家报告,它们那里没有伞式组织。在有这种组织存在的国家里,伞式组织代表了大多数残疾人组织。

89. 关于是否存在规定这些组织的代表参与制定政策和与政府机构一道工作的法律规定的问题(问题21),调查结果如下:在80个提供资料的国家中,有31个国家(39%)没有这种法律规定。49个国家(61%)有这种法律规定。

90. 问题22的目的是要查明,是否以及多长时间才会考虑残疾人组织的意见。在提供资料的80个国家中,有37个国家在制定与残疾人有关的法律、规章条例和/或准则时,一般都与这些组织协商。在24个国家中,他们的意见常常被考虑。在18个国家中,他们的意见有时候被考虑,只有一个国家从未考虑这些组织的意见。

91. 问题23的调查结果表明协商常常是在国家一级进行,在地方一级比较少,在区域一级更少。

92. 问题24的目的是要查明政府是否提供任何支助,以及提供的是哪些类型的支助。在提供资料的80个国家中,有65个国家的残疾人组织得到政府的财政支助。在9个国家中,这些组织只得到组织/后勤支助,而在5个国家中,这些组织根本得不到任何支助。

93. 问题25是要衡量残疾人参与政治和公共生活的程度。要求答卷人按从1到5



级的标准,评估残疾人参与公共生活5个不同领域的程度,这些领域包括:政府、立法、司法当局、政党和非政府组织。参与的程度是按从非常有限到相当大程度参与的标准来评估的。

94. 结果表明,残疾人参与政府、立法、司法当局的程度非常有限,但在很大程度上参与非政府组织的工作。注意到参与政党的分数低于参与非政府组织活动的分数,是一件很有趣的事情。

95. 问题26的目的是要指出,残疾人组织有哪些作用。这些组织常常促进提高公共意识,调动残疾人,宣传各种权利,改善服务。但它们在促进/组织赚取收入活动方面起的作用最小。

#### (e) 协调工作:规则17

96. 残疾问题是一个多学科和多层次的问题,涉及社会所有领域。因此,在制定有关残疾人政策和方案的过程中,所有有关各方需要经常进行协调。

97. 问题27和28的目的是要查明,是否有一个全国协调委员会或类似的机构,并向谁负责。在提供资料的84个国家中,有62个国家报告,已建立了协调委员会或类似机构,22个国家(26%)报告,他们那里没有全国协调委员会或类似机构。

98. 关于协调委员会向其负责的权力机构,在57个提供资料的国家中,39个国家的协调委员会向社会事务部或其他某部负责。12个国家的协调委员会向总理办公室负责,6个国家的协调委员会向其他当局负责。

99. 问题29的目的是要查明,哪些组织和/或当局参与协调委员会。在大多数国家中,残疾人组织都有代表参加协调委员会。比较少见的情况是,协调委员会中有私营部门的代表。

100. 问题30和31的目的是要了解政府是否希望协调委员会参与制定政策和进行其他任务,例如参与评价、提供服务等。在提供资料的55个国家中,估计有51个国家的协调委员会参与制定政策。在提供资料的53个国家中,估计有42个国家的协调委

员会进行其他任务。但在提供资料的53个国家中,估计只有11个国家的协调委员会不进行其他工作。

101. 问题32关切成立协调委员会的效果。它的效用很大,加强了措施/方案间的协调,增强了对话。根据调查结果,设立协调委员会并未能够实现更确切的规划或切实有效的利用资源。在提供关于这个问题资料的59个国家中,有8个国家报告说,现在进行评估为时过早。

102. 最后一个问题是要了解《规则》对残疾政策措施所起的作用。在提供资料的59个国家中,50个国家政府(即85%)报告,《规则》的通过使他们对残疾人政策进行了重新思考。有9个国家政府报告说,《规则》的通过没有引起任何重新思考。23个国家政府没有回答这个问题,有3个国家报告说,现在评估《标准规则》的作用为时过早。

103. 有1个国家政府答复,《规则》的通过并没有引起重新思考,但这并不意味着对残疾人的做法与《规则》中所表达的哲学思想相冲突。它只能意味着,《标准规则》中的准则与该国残疾人政策的准则非常相似。

### C. 有关调查-教育:规则6

104. 残疾人多多少少过着与人隔绝的生活。这种情况在很大程度上是由于社会制度的缺陷造成的。其中最重要的一个方面是教育制度。受教育程度与融入社会之间存在着密切关系。教育可以减轻不同形式的社会不利处境的负担,打开获得更好生活条件的大门。因此,残疾人受教育的问题是《标准规则》中最重要的目标领域。

105. 为了理解《规则》关于教育问题的内容,有必要根据其他三个重要文件来考虑这个问题,这些文件是在《标准规则》之前提出的,有一个文件是在《规则》通过之后提出的。这些文件包括:《联合国儿童权利公约》(1989年),《关于残疾人的世界行动纲领》(1982年),《普及教育世界宣言》(1990年),以及《萨拉曼卡特殊需

要教育声明和行动框架》(1994年)。

106. 《萨拉曼卡声明》是这些文件中最新的一份文件,它以规则6为依据,但进一步发展了规则6中拟订的主张,并使这些主张更为准确。《萨拉曼卡声明》是一个强有力的文书,其中宣布包容教育是特殊需要教育的一个主要原则。该宣言指出,有特殊教育需要的人应能进入正规学校,这些学校应在以儿童为中心的能满足这些需要的教学环境中为他们提供便利。包容教育被视为是消除歧视态度的最有效的手段,而且还能为大多数儿童提供切实有效的教育,提高效率,并最终提高整个教育制度的成本效益。

107. 目前,很多国家都在采取步骤实施《标准规则》中的准则。一个主要问题是维持隔离式的教育制度;即非残疾儿童的“正规”教育制度和单独的负责残疾人特殊教育的制度。

108. 自1980年以来,教科文组织从世界各地收集关于特殊教育领域中做法的资料。在1993-1994年期间,提出了最新的题为“特殊教育现状审查”的审查报告。审查包括有关政策、立法、行政、组织、教师培训、为特殊教育筹措资金和设备方面的问题。这份资料对衡量《标准规则》中关于教育的规则6的执行情况非常有用。在特别报告员对规则6的监测过程中研究了这份审查报告的结果。他还研究了教科文组织以前关于特殊教育立法方面的审查(1991年)。下面各段他从对理解教育领域状况极为重要的这两次审查中选出一些结果和意见。

109. 1993-1994年的审查是根据向90个国家政府发出调查表所收集到的资料进行的。63个国家政府作了答复。(澳大利亚和加拿大还提供了两份不同的答复。这就是为什么总共有65份答复的原因)。

### 1. 接受特殊教育权利的法律规定

110. 几百万有特殊教育需要的儿童无法享受受教育的权利,他们或是接受不充分和不适当的公共教育,或被排除在公立学校制度之外。尽管很多发展中国家都承

认受教育的权利,但在很多情况下,这种权利并没有适用于有特殊教育需要的人们。

111. 有65个国家提供了关于立法的资料。44个国家报告说,一般立法适用于有特殊教育需要的儿童。34个国家报告说,有严重残疾的儿童被排除在接受教育的范围之外。在34个报告有排斥现象的国家中,18个国家的儿童被法律排除在公立教育制度之外。在16个国家中,这种被排斥在外的状况是其他非法律因素造成的。把儿童排除在公立教育制度之外的最普遍的原因是,残疾造成的困难,缺乏设施和经过训练的工作人员,距离学校遥远,以及正规学校不接受有特殊教育需要的学生。10个国家报告说,没有关于特殊教育的立法存在。

## 2. 父母的作用

112. 教科文组织问题单中,有一个问题设法查明父母在评估涉及安置有特殊教育需要儿童问题的程序和决策方面有哪些正式权利。在提供资料的53个国家中,有22个国家充分承认父母在作出有关安置问题决定中的作用。有7个国家的父母只有不服从涉及其子女安置问题决定的上诉权利。但在24个国家中,父母参与做决定以及选择特殊教育安排方面的权利非常有限。

## 3. 教育形式和合并问题

113. 从1993至1994年的审查所载的资料中,得出的推测性结论认为,有特殊教育需要的儿童的教育主要是在隔离式的教育制度中进行的,很多国家的有特殊教育需要者的学校上学率很低。例如,在48个提供资料的国家中,33个国家的加入特殊教育方案的儿童低于1%。这样,在大多数国家中,合并问题是未来的愿望。与1986-1987年期间的审查相比,教科文组织的审查表明,在实现与正规教育合并目标方面取得了一些进展。

#### 4. 特殊教育法律

114. 1991年,教科文组织请各国政府汇报其关于特殊教育的法律的情况。向70个国家发出了为进行这项研究要求提供资料的请求,有52个国家作出了答复。

115. 这项请求的目的是查明现有特殊教育立法的种类以及所包括的方面。现从这项研究中挑选出一些重要的结论如下:

(a) 在提供资料的52个国家中,16个国家的特殊教育经费全部由国家和/或地方当局提供;

(b) 在这52个国家中,只有10个国家要求在正规学校中的残疾儿童利用适合他们个人需要的学习方法,跟上正规学校的教育课程;

(c) 在大多数国家中,教育部负责组织特殊教育服务。

116. 在越来越多的国家中,教育部负责组织特殊教育,而这种教育的实施和评估的责任则由联邦国家或地方当局承担。在一些国家中,组织的责任由几个部分担。在1个国家中,教育部分担负责有轻微残疾的儿童的责任,而福利部则负责有严重残疾的儿童。

#### D. 有关的调查-就业:规则7

##### 1. 规则7的摘要

117. 在残疾政策方面最重要的行动领域之一是创造平等的就业机会。在这个领域不取得成功就无法实现充分参与的全盘目标。关于就业的规则7的要素是应使残疾人能够行使有偿就业的权利,而且各国有责任消除一切仍存在的就业障碍。任何时候,目的都应是促使残疾人能够在公开的劳力市场上获得就业。对于无法在公开就业中满足需要的那些残疾人,组织小型的保护性或支助性就业形式也许是一种选择办法。

118. 下列的引文进一步说明了规则7的内容:

- (a) “就业领域的法律和条例不应歧视残疾人,不应对他们的就业设置障碍” (第1段);
- (b) “各国应积极支持残疾人参加公开的就业” (第2段);
- (c) “国家、工人组织和雇主应与残疾人组织共同合作,采取一切措施为残疾人创造培训和就业机会...” (第9段);

119. 该文也载有几个各种技术措施的例子,供各国政府采取,以便实现这些目标。

120. 机会平等和残疾人参与社会也是劳工组织在1983年通过的《第159号公约》的目标。它符合标准规则中关于就业的规则7的规定,事实上,规则7是根据这个公约制定的。

## 2. 劳工组织《第159号公约》

121. 《第159号公约》规定为所有类别的残疾人制定职业复健措施及促进残疾男子和妇女的就业机会和待遇均等。公约还规定成员国在拟订和执行政策时应同残疾人组织磋商。

122. 在1996年初进行调查时,有54个国家批准了公约。

123. 这些国家的分布情况如下:

- (a) 工业化国家--14个;
- (b) 中东和北非国家--5个;
- (c) 转型期国家--11个;
- (d) 拉丁美洲和加勒比区域--13个;
- (e) 撒哈拉以南非洲国家--8个;
- (f) 国家在南亚、东亚和太平洋国家--3个。

124. 按照劳工组织组织法第22条,批准的成员国必须向国际劳工局提交年度报告。成员国必须在年度报告中提供它为了执行公约所采取的一切措施的资料。

125. 劳工组织的理事机构授权设立一个关于公约和建议实施问题专家委员会。委员会的主要任务包括研究各国政府提交的报告。劳工组织可以向各国政府发信，请它们提供更多资料。

126. 为了协助特别报告员监测关于就业的规则7，劳工组织提供了国别报告以及政府和专家委员会间的函件，以便他分析。他已经研究了公约中类似就业的规则7内容的六个条款。以下只提出关于批准国遵守某些条款规定的情形的一般性意见：

(a) 54国中有11个尚未提交任何政府报告；

(b) 11国，大部分是工业化国家已经以立法为基础的各种措施执行公约。劳工组织认为公约在这些国家中，得到全盘的实施；

(c) 有7个国家，未能确保制定同残疾人的代表组织磋商与合作的措施；

(d) 有3个国家，没有制定使残疾人能获得和维持就业的措施；

(e) 有10个国家，未能确保在农村地区和偏远社区制定职业复健和就业服务的措施；

(f) 8个国家尚未采取措施，以便提供合格的职业复健人员；

(g) 有16个国家，其立法不足以保障充分实施公约，或者只在很有限的程度上实施公约。有1个国家看来并未实施公约。1个国家所提供的资料不足以评价该国政策和作法是否符合公约的要求。有1个国家，其现有的立法不足以作为国家政策的框架。

127. 总而言之，农村地区的职业复健，与残疾人组织合作，合格人员的获得是最少执行的措施。这暗示为数相当多的残疾人未得到适当的培训。许多国家尚未承认残疾人组织以咨询身分代表其群体所发挥的作用。在许多国家，工作人员，缺少职业复健方面的培训是一种严重的缺点。这导致低质量的培训方案。

128. 差不多每个国家都执行的措施是就业领域的反歧视规定，就是应以同一原则适用于残疾工人和一般工人的待遇问题。

## 六、结论和建议

129. 《联合国标准规则》的宗旨是指导会员国制订实现“充分参与和平等”目标的政策和措施。这项目标为15年前开始执行的残疾政策提供了新的间度。它引起人们重视周围的社会,并必然提出残疾政策的人权方面。

130. 标准规则文件中的建议是逐步进展的,特别报告员认为,任何国家、即使最发达国家都没有充分执行标准规则。但是,毫无疑问,在标准规则获得通过以来的短短时间内,已经得到各国政府和非政府组织的广泛接受,并且作为残疾领域的主要政策指南。

131. 各国政府主要从三个方面来使用标准规则--作为拟订新的立法的基础,作为制订国家行动计划的准则,以及作为评价各项政策和方案的依据。使用标准规则方面有一个令人鼓舞的重要迹象,就是许多国家政府(83国政府)和非政府组织(163个组织)对特别报告员的第二次调查作出了答复。

132. 调查表明,大多数国家政府(85%提供资料的政府)指出,标准规则引起人们对政策进行重新考虑。决不能忘记的是,就一般所了解的,大多数会员国政府可能还没有开始采用标准规则。国际非政府组织广泛使用标准规则进行宣传、发起新的倡议并执行训练方案。在国家一级,各组织使用标准规则的情况有很大差别。

133. 总而言之,以上表明,在国家和国际两级必须继续采取措施宣传和加强标准规则。

134. 在国际一级,参与残疾领域活动的联合国各专门机构显然对标准规则十分熟悉。劳工组织、教科文组织和卫生组织在特别报告员执行监测任务时提供了合作。然而,这些专门机构在残疾领域有自己的方针,当然这些方针在其发展工作中发挥比较明显的作用。一般而言,标准规则和这些其它文件之间在观念或做法方面并没有冲突。秘书处作为支持执行标准规则联络中心的作用应该得到进一步发展。应该进一步协调秘书处和各专门机构在指导会员国的政策发展方面所开展的合作。应



该建立一种机构间机制,以便改善协调并确定开展合作和联合行动的领域。

135. 特别报告员认为发展合作领域的状况不太令人满意。我发现开发计划署或政府间发展合作机构都没有积极努力将残疾措施纳入主流活动。世界银行、各区域开发银行等国际金融机构的情况也是如此,由于没有作出承诺,根据联合国对社会发展问题世界首脑会议的后续计划所执行的各项发展方案中,残疾措施就很可能依然被排除在外或处于边缘地位。举个例说,如果发起消灭贫困的方案而没有措施来支助残疾者,就会令人感到十分不安。加强残疾措施并将其纳入技术合作的主流--包括开发计划署、世界银行和其它金融机构--是今后执行标准规则最紧迫的措施之一。

136. 由于特别报告员同各国政府和各残疾人组织进行了交谈,并参加各次国际会议,加上在第二次调查中获得的广泛资料,因此他有可能提出一些意见,说明在执行标准规则方面所取得的成绩。第二次的调查表明,85%提供资料的政府指出它们已制订了正式确认的政策。大多数国家主要强调康复和预防。这似乎说明,大多数国家已有正式确认的政策,但是,标准规则还没有使这些国家扩大其政策范围,将消除障碍和参与措施也包括在内。应该加强向各国政府提供咨询服务和支助,以便它们可以设法根据标准规则制订残疾政策。应该通过专门机构在其任务范围之内并通过秘书处来做到这一点。

137. 有一项明显的结果是在许多国家中对残疾者的人权保护不力。调查的结果表明,在若干人权领域发生由于残疾而人权受侵犯的情况。公民和政治权利领域的情况比经济、社会和文化权利领域的情况似乎要好一些。因此,应该继续执行并进一步发展联合国人权部门不同机构开展的各项活动以及这此机构和非政府组织在残疾领域的合作。

138. 在教育领域,教科文组织在通过标准规则之后通过了萨拉曼卡声明和行动框架。这份文件和关于教育的规则6为残疾领域的教育政策提供了极好的指导。残疾者陷入边缘处境的主要原因是缺乏教育或接受不适当的教育。教科文组织的研究

报告表明,在许多国家,具有特殊教育需求的儿童中,不到百分之一的人获得教育。在将近50%提供资料的国家中,由于法律或其它下列原因,这些儿童没有获得教育:严重残疾、缺乏设施、路途遥远以及正规学校拒绝接受有特殊教育需求的儿童。

139. 具有特殊教育需求的儿童获得教育时,他们往往通过单独的特殊教育系统获得教育。在许多国家中,距离由正规学校提供充分支助并消除环境障碍的综合性办法的前景似乎还很遥远。受教育权利是一项基本人权,因此,所有国家政府都必须为具有特殊教育需求的儿童和成人提供适当的教育。必须为教科文组织创造条件,以便在这一领域向各国政府提供积极支助。

140. 残疾政策取得成功最明显的证据是实现与一般民众相同的就业率。世界上任何国家都没有做到这一点。相反,福利制度比较发达的国家也报告指出,残疾者的就业率远远低于一般劳动力的就业率。

141. 关于就业的规则7和1983年已通过的劳工组织第159号公约对创造就业机会的措施提供了明确的指导。令人感到失望的是,到1996年底,只有56个国家批准了13年前所通过的这项劳工组织公约。令人遗憾的是,特别报告员的研究还表明,许多国家虽然批准了公约,却没有执行重要的规定。尚未批准劳工组织该项公约的政府应该批准这项公约,以便加强其政策,并获得劳工组织的专业支助。已经批准该项公约的政府应该进一步努力在其国家法律和执法中反映出这项公约的规定。

142. 1996年至1997年期间,劳工组织对残疾政策和劳工市场政策专门进行了两年期全面调查。1998年将报告调查结果。劳工组织这项调查可以为制订新的和更加有效的劳工市场政策提供依据。就业状况表明,目前世界各国的政策都没有创造平等就业机会。劳工组织应该与各国政府以及经济合作与发展组织和欧洲联盟等政府间机构合作,率先协助成员国制订可以促进创造平等就业机会的国家政策和战略。

143. 消除障碍是残疾政策的一个重要层面,它涉及社会所有领域,在第二次调查中,特别报告员研究了这方面的问题。大多数国家通过了关于无障碍环境的若干标准。23%提供资料的国家根本没有制订这种标准。32%的国家没有特殊交通安排。仅

仅54%提供资料的国家在建筑设计师和工程师的训练方面设有残疾问题的组成部分。

144. 在获得资料和通信领域还存在许多不足之处。这方面最常见的程序是向视力有缺陷的人提供盲文和有声书籍。耳聋者使用的手语正在得到普及。在19%提供资料的国家中,手语是教育的主要语文。在同等数量的国家中,手语是和耳聋者进行交流的主要语文。

145. 为了实现充分参与的目标,所有国家政府都必须继续发展各种消除障碍的措施。有些工业化国家在这方面具有相当多的经验,因此,应该鼓励在国际上交流资料并开展具体合作。

146. 标准规则明确承认了残疾人组织的咨询作用。残疾人强有力的合作运动可能是取得进展最理想的保障。特别报告员在第二次调查中发现,78%提供资料的国家中都有所谓的残疾人综合性组织,各种不同的残疾人团体通过这种组织开展合作。在62%的国家中,这些组织具有同政府合作的法定任务。

147. 在74%提供资料的国家中设有国家协调委员会或理事会。政府、残疾人组织而且往往还有其它组织通过这些机构开展合作。在几乎所有国家中,这些协调机构都被指望参与决策。

148. 在许多国家中,政府和各组织之间都开展某种形式的合作,这对于残疾领域的发展具有重大作用。各国政府应该在所有各级进一步发展此类合作。它们还应该加强对残疾人组织工作的支助。

149. 各国政府处理残疾问题的一个明显的不足之处是普遍缺乏监测和评价程序(规则20)。许多工业化国家的情况也是如此。联合国对这项监测工作开展后续活动时,应该采取措施协助各国政府建立其自己的监测和评价机制。这项工作可以成为国家协调理事会或单独机构的任务来完成。但执行这项措施时必须和残疾人组织开展合作。

150. 最后就标准规则作为促进发展和改革的工具提出若干一般性意见。联合国

的标准规则无疑已成为国际上努力实现充分参与和平等的一项有效工具。标准规则的确并不具有法律约束力,但是,它们是在许多国家政府和主要的国际非政府组织密切合作之下制订的,因此,它们应促使所有有关各方作出大力支持。标准规则具有一个极大的优点,就是在提出坚定的原则以及为根据各国不同的情况调整政策提供余地两者之间保持了良好的平衡。标准规则还必须成为1981年纪念国际残疾人年开始的一个长期进程的组成部分。所有这些特点使得标准规则成为一种有力并有效的工具。标准规则还应该在今后几年的政策发展方面发挥重大作用。

151. 然而,目前还存在一些不足之处。各国政府没有义务为联合国开展监测活动提供资料。因此,我们对许多国家了解甚少。近几年来关于残疾人人权领域状况的资料和了解有了迅速发展。应该在标准规则的范畴内进一步发展人权观点。

152. 在标准规则的案文中,儿童问题和性别观点比较含糊。在今后的执行工作中应该更加重视儿童的需要和性别观点。特别报告员还要指出,没有制订住宅和住房这一重要领域的规则,这当然是一项可以补救的不足之处。

### 注

<sup>1</sup> 《社会发展问题世界首脑会议,1995年3月6日至12日,哥本哈根》(联合国出版物,出售品编号:96.IV.8),第四章,D节,第75段(k)分段)。

-----