



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2002/18/Add.1  
12 February 2002  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十八届会议  
临时议程项目 4

### 联合国人权事务高级专员的报告和 世界人权会议的后续行动

#### 残疾人的人权

#### 联合国人权事务高级专员办事处的说明

1. 人权委员会在第 2000/51 号决议中请联合国人权事务高级专员与社会发展委员会残疾人问题特别报告员合作，探讨加强残疾人人权保护和监督的措施，并征询有关当事方的意见和建议。

2. 人权委员会决议之后，人权事务高级专员办事处决定加强它的残疾人工作。为此，它与残疾人问题特别报告员进一步合作，决定在以下两个方面更加重视残疾人问题：鼓励联合国人权机制，包括特别报告员和条约机构更多注意残疾人人权；鼓励关心残疾人问题的非政府组织增加与人权机制的互动联系。人权署这一项目的初步成果是编写和出版一份人权与残疾人问题现行标准和机制的评价研究报告。

3. 本研究有三个目的：

- (a) 提供人权与残疾人问题的参考资料；
- (b) 审查联合国人权机制对残疾人的意义和作用，分析六项核心人权条约的规定以及条约监督机构处理这一问题的方法，概述国家人权机构和民间团体的参与情况；
- (c) 提出未来的方案，改进现行人权规范和机制对残疾人的适用，探讨拟定新的国际文书的可能性。

4. 这项研究委托爱尔兰戈尔韦大学人权与残疾人问题研究中心进行，2002年1月14日两位主要作者赫勒尔德·奎因先生和特里西亚·德根内女士在日内瓦举行的一次会议上介绍了本研究的初步成果。人权事务高级专员主持了会议，残疾人问题特别报告员参加了会议。30多个国家的代表以及一些非政府组织和联合国机关机构的代表出席了会议。

5. 会议还讨论了大会第56/168号决议。决议决定设立一个特设委员会，开放供联合国所有会员国和观察员国参加，考虑根据社会发展、人权和不歧视领域所作的总体工作，并参照人权委员会和社会发展委员会的建议。制定一项全面、综合性的保护和促进残疾人人权及尊严的国际公约的建议。决议还要求人权署和秘书处经济社会事务部在这一过程中进行合作，并要求各人权条约机构为特设委员会献计献策，分享它们的专门知识。

6. 与会者在会上一致认为对待残疾人问题需要从多层面入手，并广泛同意侧重注意所涉问题的人权方面。本研究的初步成果强调，起草一份新的公约不应认为从此无须在现有国际人权机制内加强对残疾人问题的注意(“双轨办法”)。讨论中认为有必要在残疾人领域中继续和加强社会发展努力，将联合国该领域的工作更有效地与从人权角度注意残疾人问题的举措结合起来(“多轨道办法”)。许多与会者在讨论中还强调残疾人非政府组织和其他组织应该参加新文书的磋商和起草工作。

7. 根据人权委员会第2000/51号决议和大会第56/168号决议，人权事务高级专员办事处藉此提出目前正在作最后订正的有关人权与残疾人问题研究报告的内容提要，供其参考。

## 附 件

### 人人享有人权：评价联合国人权文书在残疾人 领域的现行适用和未来潜在作用

#### 内 容 摘 要

本研究论述联合国人权文书在残疾人这一具体领域的现行适用和未来潜在作用。

世界人口中约有 10%，即 6 亿多人患有一种或另一种残疾。其中三分之二生活在发展中国家。发展中国家的残疾儿童只有百分之二可以接受教育和康复。在世界各地，残疾都与贫困和社会排斥存在着直接密切的联系。

过去 20 年，看待残疾人的角度发生了根本性的变化，从慈善事业转为保证残疾人的权利。实质上，从人权的角度看待残疾人是将残疾人当作主体而非客体，也就是说，不再把残疾人看作是问题，而是把他们看作是权利的持有者。重要的是，它表明要从残疾人之外寻找问题的根源，着眼于如何在各种经济和社会进程中包容残疾人的差异，或视情况作其他考量。因此，有关残疾人权利的辩论与社会如何容忍差异这一更大的问题联系在一起。

讨论残疾人权利问题不是说他们应享有哪些具体权利，而是说应确保他们不受歧视地平等享受所有人权。不歧视原则有助于使一般的人权与残疾人的具体情况相关，如同我们对待年龄、性别和儿童问题一样。因此，不歧视和残疾人切实平等享受人权，是早该进行的对世界各国看待残疾和残疾人问题的方式进行改革的主题。

确保残疾人享有所有人权的进程是缓慢的，不平衡的，但却发生于所有经济和社会制度中。激励它的是人权所依据的各种价值观念：每个人享有不可估量的尊严；自治或自决的概念，它要求将人置于一切与其有关的决定的中心；不论差异如何，人人都生来平等；团结的理念，即需要社会通过适当的社会支持，维持个人的自由。

向人权观念的转变在过去二十年得到了联合国和赞许和批准。最有力的证明是大会 1993 年 12 月 20 日在第 48/96 号决议中通过了联合国《残疾人机会均等标准

规则》。《规则》由联合国特别报告员本格特·林奎斯特负责监督，他的授权来自联合国社会发展委员会。这套规则，尤其是特别报告员发挥的作用，继续对提高残疾人人权意识和促进全世界这方面的积极变化做出重要贡献。

联合国人权条约机构在这一领域有着巨大的潜力，但迄今为止尚未充分地用于推进残疾人的权益。本研究的重点是以下六项联合国人权条约的监督机构：《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《禁止酷刑公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女的一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》。主要议题是如果更多、更有针对性地利用这些文书，有力加强和推动世界各地正在进行的残疾人事业改革进程。

应该强调，国家对确保残疾人的人权负有主要责任。也就是说，联合国人权机制的用途和价值取决于国内的有意义的改革。人权文书不仅提供了指导，而且要求各缔约国承担改革的义务。

缔约国显然在向重视残疾人人权的方向迈进。最近的调查表明，世界各地有39个国家通过了对残疾人的不歧视或平等机会立法。缔约国与人权条约机构的对话对确保残疾事业的改革有着建设性意义；目前世界各地有着大量的行为范例，可通过人权条约机制予以推广。

向人权观念的转变的另一反映，是世界各地促进和保护人权的国家机构也开始对残疾人问题表现出浓厚的兴趣。这一情况之所以重要，是因为这些机构可以在国际人权法与国内人权法和人权政策改革辩论之间充当桥梁作用。国家机构在改革进程中是战略伙伴，它们更加关注残疾人人权问题对未来是十分令人鼓舞的迹象。

目前，残疾人也将自己长期感到的冤屈和不平注入到人权的语言中。他们不再孤立地经受这些孤立的不公正。关心残疾人问题的非政府组织，如合作项目“残疾人意识行动协会”，开始将自己看作是人权非政府组织。它们着手搜集和处理关于侵犯残疾人人权的指控的“硬资料”。尽管它们的人权能力很有限，但在不断增强。传统人权非政府组织的内部也在发生类似的自我转变，不断地将残疾问题视为主流人权问题。这一进程十分重要，因为这些非政府组织有着健全的结构，残疾人非政府组织和传统的人权非政府组织之间发展健康的协作是早该进行的事，而且是必然的。

总而言之，目前时机已经成熟，应该对联合国人权文书在残疾人领域的现行适用和未来潜在作用进行检讨。

## 研究的目标

本研究有三个主要目的。

第一个目的是澄清联合国六项人权条约与残疾人的关联。为了这样做，本研究将论述缔约国依条约应负的各项义务，并说明有关执行机制在残疾人领域如何运作。完成后可供各利益相关者，如缔约国、条约监督机构、人权事务高级专员办事处、国家人权机构和民间团体在工作中参考。它不打算包罗万象，只是增加现有文献的价值，表明六项条约所提供的人权保护与残疾人有关。随着辩论的继续，将作更深入的分析。

研究的第二个目的是审视人权机制实际上如何对待残疾人，查看缔约国向条约监督机构报告人权与残疾人问题的情况和人权条约机构所作的反应。分析的缔约国近期定期报告有 147 份，是从现有文献中挑选的，确保了合理的地域分布。分析中不对任何缔约国加以批评，目的只是具体了解缔约国如何看待履行自己在残疾人领域的义务。事实上，也不对条约监督机构加以批评，它们的注意力和有限的资源分配于许多不同的方向。它们发展了人权条约与残疾人有关的意识，证明了它们的关于残疾人问题也是人权问题的理解。虽然研究中的评价分析部分不打算十分科学，但也可以为得出一般性结论奠定坚实的基础，这些结论有助于较持续、较集中地将残疾人问题纳入工作的主流。

研究的第三个目的，也是主要目的，是为今后提出各种选择方案。为此，它就各利益相关者如何在残疾人领域更多地利用六项人权文书提出了各种意见、评论和建议。研究报告力求加强人权机制，同时主张通过一项关于残疾人问题的专题公约。出于各种理由，作者们认为这样一项公约是必要的，将增强而不是削弱现行残疾人问题的文书。

## 本研究报告的提纲

本研究报告分为三部分。

第一部分，“从‘软法律’到‘硬法律’”，探讨在残疾人问题上转向人权角度的性质，共有三章。

第一章说明人权价值和理论与残疾人的关系。该章认为，残疾人领域的核心问题是无论在社会上还是在现行国际人权文书中对残疾人都相对注意不够。最后认为主要的人权挑战是包容残疾人的差异，在条约系统中更多地关注残疾人。

第二章概述角度的转变过去二十年如何在联合国系统内通过的各种文书中得到权威性的反映。它为审查联合国人权条约系统如何容纳残疾人权利奠定了一个基础。

第三章介绍联合国人权条约系统，在所谓的“软法律”和“硬法律”之间架起一座桥梁。本研究的一项重要操作原则是必须跨过这座桥梁，在残疾人领域充分地利用人权条约。

报告的第二部分，“审查联合国人权文书的现行适用——主要结论”，详细分析六项人权条约在人权领域目前和潜在的作用。这部分由与六项条约各自相关的六章组成。

第二部分的分析半是阐释性、半是评价性的。阐释性部分说明这种条约如何与残疾人有关。对受到保护的各项权利都进行了分析，并阐述它们的关联。评价性部分由一系列案例研究组成，说明各自条约的规定如何适用于残疾人。

第四章按《公民权利和政治权利国际公约》的规定阐述自由与残疾人问题。首先选择这项条约，是因为世界各地的残疾人权利运动的主旨都是自由和参与。换言之，残疾人最热切希望的是与所有其他人享有同样的权利，也承担同样的公民责任。一贯地尊重《公民权利和政治权利国际公约》所规定的残疾人权利，不仅可保护残疾人不受侵害，而且有利于打破他们融入社会主流遇到的障碍。在对缔约国报告的抽样调查中发现，许多国家在报告中仍然将残疾人问题当作福利问题，而不是《公约》所述权利的问题。作者们注意到有九件涉及残疾人问题的个人投诉根据第一号公约任择议定书提交人权事务委员会，但大部分被判定为不予受理。至少有一件投诉后来演变成关于残疾人囚犯待遇的实证案例法。实质上，委员会认为，缔约国有责任考虑有特殊需要罪犯的需求。这表明委员会已意识到，对所有人实行同样待遇是不够的，还必须给予更多的照顾(“合理的考虑”)，

以使残疾人的权利变为“现实”。这一实证规范的发展给残疾人带来了很大希望。

第五章从残疾人的角度论述社会正义与残疾人的道义问题。残疾人问题是主张和证明公民、政治、经济、社会和文化权利不可分割并相互依存的最好领域之一。利用正规法律打破融入主流的障碍是必要的，但还不够。还必须给予残疾人自由，以及利用自由的手段。为此，需要提供有关社会支持，特别是尊重他们的经济、社会和文化权利。作者们决定将本章置于《公民权利和政治权利国际公约》的章节之后，是因为残疾人与社会支持有着明显的联系，各国有可能将《经济、社会、文化权利国际公约》中的权利看作是对残疾人最重要的权利。经济、社会和文化权利委员会 1994 年通过了关于残疾人问题的第 5 号一般性评论。委员会在这项令人称道的评论中指出，《公约》规定的权利是残疾人增强自身生活能力的必要手段，对他们积极参与社会生活提供了经常性支持。例如，委员会将卫生权(第 12 条)解释为与参与社会有着直接联系。在对缔约国报告进行抽样调查时发现，缔约国往往不将《经济、社会、文化权利国际公约》中的权利与实现独立、自治和参与的目标联系起来。尽管如此，第 5 号一般性评论仍不失为一个里程碑，《公约》对所有利益相关者认识如何最大限度地利用有关社会支持和权利来打破障碍，促进残疾人参与各领域生活起到了十分重要作用。

第六章涉及根据《酷刑公约》保护残疾人不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇这一重要问题。它与成百上千万生活在各类养护机构中的残疾人特别有关。残疾加剧了许多这类机构中权力的不平衡，增加了残疾人遭受侵害的危险。在对定期报告的抽样调查中发现有关残疾问题叙述不多。禁止酷刑委员会收到了一件关于残疾囚犯情况的个人投诉，被以没有用尽国内补救办法而判为不予受理。

第七章涉及《消除对妇女一切形式歧视公约》，因为它与残疾妇女有关。第 5 号一般性评论提到了对残疾人不作性别分析的倾向。消除对妇女一切形式歧视委员会自己也通过了关于残疾妇女问题的第 18 号一般性建议，要求缔约国在关于行使《公约》若干权利的定期报告中阐述残疾妇女的情况。在对定期报告的抽样调查中发现，有关残疾妇女遭受双重歧视的问题一贯报告不多。

第八章涉及《儿童权利公约》，因为它与残疾儿童有关。这项公约载有关于残疾儿童的专门条款(第 23 条)，在人权条约中是独一无二的。当然，该条款不妨碍

《公约》所有规定普遍适用于残疾儿童。儿童权利委员会对残疾儿童问题高度重视。1997年，它就残疾儿童问题举行了为期一天的重要一般性讨论，对委员会如何对待残疾人境况产生了积极影响。委员会在提出协调的残疾儿童观方面似乎取得了很大的进展。

第九章论述另一残疾人亚群体，即种族或其他少数群体中的残疾人。他们可能因种族而受到歧视，所以不能低估双重歧视的可能。事实上，所有种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议明确提出了基于种族和残疾的双重歧视现象。许多缔约国已经在提交消除种族歧视委员会的定期报告中说明对残疾人的歧视问题，并提供了反歧视法的背景材料。这为消除种族歧视委员会就双重歧视问题与缔约国对话提供了一次有利的机会。

研究报告的第三部分提出未来的选择方案，共有四章。

作者在第十章中分析了向世界各地的残疾人非政府组织发送的详细调查表，共收到约80份国际、区域和国内非政府组织的答复。鉴于时间限制，答复率十分可观。之所以决定向残疾人非政府组织而不向传统的人权非政府组织发送调查表，是打算了解它们是否和如何将残疾人问题看作人权问题，以及对现行条约制度有哪些看法。

对答复的分析表明，残疾人非政府组织本身也在向从权利的角度看待残疾人的观念转变。许多非政府组织答复调查时说，它们主要将自己看作是人权非政府组织，大多在自己的工作中应用联合国的人权理论。有些组织有过参与联合国人权条约机制的经历，谈及这些经历时都认为是积极的。大多数组织感到缺少物质和人力资源阻碍它们的工作，关于人权条约如何应用于残疾人的信息不畅也不利于它们的活动。

调查结果是非常积极的，表明向人权观念的转变也反映在残疾人非政府组织的自我意识中。它们愿意也有兴趣参与联合国人权机制的工作。从中还可以看出影响它们参与的诸多因素。以后分析传统人权非政府组织如何将残疾人问题当作主流人权问题时，可以对以上调查结果的分析加以补充。毋庸置疑，各种观念在逐步会合。

第十一章阐述国家人权机构的经验和观点，以及其观点中的诸多因素。作者在本章分析了向国家机构发送的调查表，鉴于时间限制，答复率也很高。对答复的



分析表明，国家机构事实上十分清楚地认识到应该从人权角度看待残疾人问题。许多国家机构编写了残疾人人权问题的重要研究报告，有些报告对改革国内残疾人法律和政策起到了积极影响。所有作出答复的国家机构都表示在这方面有兴趣，愿意加强它们的活动。这是非常积极和令人鼓舞的迹象，预示着十分美好的未来。

第十二章提出了一系列看法、评论和建议，目的在于加强联合国人权机制未来对残疾人的适用。为完整起见，对象涉及该领域的各种有关机构。

国家定期报告残疾人情况的工作在明显改进。毫无疑问，主要因为联合国系统内过去二十年特别是在《残疾人机会均等标准规则》通过以后对残疾人与人权问题更多重视。关于缔约国，作者提出了三点建议，目的是确保在条约系统内增加对残疾人的注意。具体建议为(a) 增加努力，定期报告影响残疾人权利的问题；(b) 在编制各自定期报告中与残疾人非政府组织协商，但编制报告的最后责任完全由缔约国承担；(c) 考虑提名残疾人参加六个条约监督机构。

总体而言，条约监督机构在残疾人问题上做出了卓有成效的工作，因为它们的资源有限，又需要面对各种问题和群体。《联合国标准规则》的精神和语言也发挥了重要作用。为了协助条约监督机构进一步改进对残疾人问题的处理，现提出以下建议。具体建议是：(a) 效仿经济、社会和文化权利委员会的良好做法，通过关于国家依据《公约》应对残疾人承担义务的一般性评论；(b) 效仿儿童权利委员会的良好做法，安排残疾人问题主题讨论日或类似活动；(c) 定期发送问题清单的条约监督机构，按照一般性评论提出的优先主题，向缔约国发出问题清单，要求它们报告残疾人享受人权的情况；(d) 在与缔约国的对话中更经常地讨论残疾人问题；(e) 必要时在结论性意见中提及残疾人问题，以便提出需要经常注意或要求缔约国在以后报告更详细说明的领域；(f) 更经常地利用结论性意见向各利益相关者宣传良好做法。

人权委员会和人权事务高级专员办事处已证明它们对人权与残疾人问题的关注。这是非常重要的象征，由于人权署在整个联合国人权系统中的中心作用，也具有重要的实际意义。作者们的建议主要是增进人权署的承诺。具体而言，他们建议人权委员会鼓励人权署：(a) 在新现有网址中开辟有关残疾人的网页(与联合国其他部门、专门机构和国家机构的有关活动进行适当、广泛的联接)，让更多的

人了解联合国人权系统在残疾人具体领域的作用和活动；(b) 与有关机构协商后，计划就以下议题开展一系列重点主题研究和编写实用手册：机构养护人员的人权、残疾儿童的教育权、不歧视原则与人的多样性遗传学中的价值、生物伦理学与残疾、与智力残疾有关的人权问题；(c) 至少分派一名工作人员全日制负责残疾人与人权问题；(d) 表示它欢迎残疾人提出实习申请；(e) 积极推动大学人权方案更积极地参与人权与残疾人问题；(f) 发挥领导作用，在整个联合国系统中推进残疾人的人权事业，并适当考虑所有有关机构对这一问题的平等参与权。重要的是从人权角度看待残疾人问题的观念应不断地纳入整个联合国系统工作的主流，包括有关的发展活动。还应该在所有有关实体中“多轨道”地对待这一问题。人权署给予更多的指导，可大大地促进主流化进程，增强该系统各方面的贡献。作者们还建议人权署探讨如何将条约监督机构联合起来，让它们讨论各自条约在残疾人领域的作用和可能的贡献。

关于联合国人权委员会，作者们建议它在工作中继续并加强将残疾人当作人权问题的主流工作，并积极考虑任命一名残疾人人权问题特别报告员。他们认为需要有这样一个实体来提高人们对残疾人问题作为一种人权问题的注意，并在人权系统内发挥残疾人事务联络中心的作用。

关于国家人权机构，作者们建议它们积极考虑成立残疾人与人权问题论坛或工作组。这样的论坛可使国家机构更深入认识残疾人问题是一种人权问题，并有利于彼此交流宝贵的经验。

关于公民社会，作者们建议残疾人非政府组织共筹资源，成立“国际残疾人人权观察”或类似机构，以在残疾人范围内提高意识水平和人权能力。这类团体应发展与主流人权非政府组织的密切联系，学习它们的经验，也影响它们树立将残疾人问题当作人权问题的观念。作者们倡导瑞典国际开发署资助残疾儿童项目的良好做法。由于大多数残疾人生活在发展中国家，作者们认为其他捐助国也应该在其发展，民主化和人权方案中资助残疾人人权项目。

第十三章论述通过一项残疾人人权的主题条约，以便在现有人权系统中增加残疾人内容的可能性。2001年11月，大会通过了一项历史性的决议，决定设立一个特设委员会，开放供联合国所有会员国和观察员国家参加，考虑根据社会发展、

人权和不歧视领域所作的总体工作，并参照人权委员会和社会发展委员会的建议，制定一项全面、综合性的保护和促进残疾人人权及尊严的国际公约的建议。

作者们认为提出拟订一项公约的论点十分具有说服力。如果有这样一项公约，可使人们更加关注残疾人，并使一般性人权标准能够适合于残疾人的具体情况。也可在人权系统内增加对残疾人问题的注意。对有关利益相关者还有实际好处：缔约国更加明确自己在残疾人领域的具体义务，公民社会可以集中注意一套而不是六套不同的规范。实际上，小组委员会特别报告员在 1992 年出版的一份残疾人研究报告《人权与残疾人》中已经明确指出这些优点。

作者们认为这样一项公约可加强而不是削弱现行人权条约关于残疾人的规定。也就是说，公约可以促使有关条约监督机构发展残疾人领域的规范，从而激励将残疾人问题纳入现行人权机制的主流。公约将把患有身体、感官、心理或智力残疾的人作为一个整体来看待。在起草过程中可提供一个机会，使各国考虑如何利用所有人权——公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利，以实现残疾人充分参与社会生活的目标。公约还将规定具体的保护措施，特别是对机构养护的残疾人的保护措施。

总而言之，联合国在人权与残疾人领域的活动正进入一个令人振奋的时期。残疾人问题将重新回到了人权的范畴。作者们坚信，以上简要叙述的研究报告中的各种意见和建议将有助于各国在残疾人领域更多、更好地利用六项人权条约。他们还坚信，拟订一项专题条约可以大大推进残疾人权利，同时加强现有文书做出适当反应的能力。

-- -- -- -- --