

**拟订促进和保护残疾人权利和尊严的  
全面综合国际公约特设委员会**

2003年6月16日至27日，纽约

**各国政府、政府间组织和联合国机构就拟订促进和保护残疾人权利和尊严的全面综合国际公约提出的意见****秘书长的说明****摘要**

本说明是根据大会第 57/229 号决议提交的。大会在此项决议中请秘书长向会员国、观察员国、联合国系统有关机构和组织、包括有关人权条约机构和特别报告员征求关于拟订一项公约的提议的意见，包括关于公约的性质和结构、应审议的要素、特别是在社会发展、人权和不歧视领域已做的工作、后续行动和监测问题以及新文书与现有文书的互补性等问题的意见。在同一决议中，大会还请秘书长向委员会第二届会议提交一份关于已提出意见的全面报告，并至迟在第二届会议开始前六个星期印发。本说明总结并简要摘述了各会员国、政府间组织、以及联合国系统各办事处、方案及专门机构应秘书处的要求提出的意见。内容涉及促进和保护残疾人权利和尊严的全面综合国际公约的各个方面，包括公约可能的目的、原则、范围及要素；残疾的定义；监测和评估机制；委员会内可选择的各种谈判方式；同《关于残疾人的世界行动纲领》及《残疾人机会均等标准规则》的监测之间的互补性；现有人权文书的监测与评估以及其他要素。说明的结尾部分为在现有文书的基础上拟定公约建议了一些范本。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1	3
二. 背景 .....	2-7	3
三. 各国政府、政府间组织及联合国系统所提的意见 .....	8-73	4
A. 一般性评论 .....	8-14	4
B. 各国政府的具体看法：关于公约要素的评论 .....	15-43	5
C. 政府间组织的意见和评论 .....	44-48	10
D. 联合国系统的意见 .....	49-67	10
E. 关于根据现有模式拟定公约结构和内容的建议 .....	68-73	13

## 一. 引言

1. 根据大会第 57/229 号决议提出的要求，秘书处发出了一份普通照会，就公约征求意见，并收到下列国家的答复：阿尔及利亚、澳大利亚、加拿大、中国、哥伦比亚、捷克共和国、萨尔瓦多、希腊（代表欧洲联盟）、匈牙利、日本、约旦、立陶宛、毛里塔尼亚、墨西哥、挪威、卡塔尔、俄罗斯联邦、斯洛伐克、乌干达和泰国。太平洋岛屿论坛、阿拉伯国家联盟、非洲联盟也提出了评论。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)，联合国人类住区规划署(人居署)、联合国人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会(儿童基金会)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(卫生组织)、泛美卫生组织(PAHO)、以及国际民用航空组织(民航组织)也提出了意见。禁止酷刑委员会、经济、社会和文化权利委员会以及儿童权利委员会仅提出初步看法。

## 二. 背景

2. 在“联合国残疾人十年”(1983-1992)期间，制定了促进残疾人权利的规范性标准。这些标准一改原先“社会福利”的一些观念，反映了一个促进残疾人在平等基础上充分参与生活及发展各个方面的人权框架。

3. 1980年代早期，人权委员会特别报告员编写的一份题为“人权与残疾人”的研究报告对人权及基本自由的侵犯同残疾之间的联系作了进一步的阐述。该报告指出，必须进一步提高国际和国家两级人权机制及机构的法学水平，以及加大从法律角度确立残疾人权利的力度。

4. “十年”的中期，于1987年8月17日至22日在斯德哥尔摩召开审查《关于残疾人的世界行动纲领》执行情况全球专家会议，会上首次提出了公约问题。会议建议，大会召开关于残疾人权利问题的特别会议，任务是阐明这些权利并草拟一项消除对残疾人一切形式歧视国际公约，供各国于1992年“十年”结束之前批准。意大利政府提出是否可以在大会第四十二届会议上通过一项国际公约（参看 A/C.3/42/SR.16），瑞典政府则提议大会第四十四届会议拟订一项关于残疾人权利的国际文书（参看 A/C.3/44/SR.16）。最后，大家于1993年商定拟订一项不具约束力的文书《残疾人机会均等标准规则》。大会第 48/96 号决议一致通过《标准规则》，这一国际文书促使在政策制定和评估以及技术合作中增强残疾问题意识。

5. 1997年，联合国编写了一份关于全球残疾政策和方案的全面比较研究报告（A/52/351），进一步认定需定一个广阔的人权框架，应借鉴各领域中原有的大量国际规范及标准，并有助于促进社会中所有人的权利。<sup>1</sup>人权委员会于2000年通过了一项决议，将残疾人权利纳入有关人权文书的监测机制之中。

6. 2001年，墨西哥政府提出拟订一项保护和促进残疾人权利公约的问题。<sup>2</sup>大会第 56/168 号决议设立一个拟订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，审议关于公约的各项提议。委员会于 2002 年 7 月 29 日至 8 月 9 日召开了第一次会议，就与公约有关的许多组织性及主题性问题进行了讨论。大会第 57/229 号决议邀请各国政府，国际组织、区域机构及民间社会，特别是残疾人组织及专家个人等所有利益有关者参与特设委员会的工作并提供意见。

7. 社会发展委员会第四十一届会议（2003）以及人权委员会第五十九届会议（2003）都分别通过决议，呼吁继续对促进和保护残疾人权利和尊严的公约的拟订工作提出意见建议，并进行协作。人权委员会通过的决议还呼吁人权事务高级专员继续执行人权专员办事处委托编写的关于人权和残疾问题研究报告中提出的各项建议。秘书长《关于残疾人的世界行动纲领》执行情况报告（A/58/61-E/2003/5）对公约的拟订提出了一些建议。该报告将提交大会第五十八届会议。报告也将提供给委员会第二届会议。

### 三. 各国政府、政府间组织及联合国系统所提的意见

#### A. 一般性评论

8. 所有答复都按照大会第 57/229 号决议执行部分第 5 段的要求，对残疾人权利公约的拟订问题提出了意见。有两份答复（哥伦比亚和萨尔瓦多）直接对墨西哥政府先前提出的草案加以评论（参看 A/AC.265/WP/1）。

9. 对普通照会的答复普遍支持委员会审议有关公约提议的工作。答复表明拟订国际公约有许多问题需要审议，如国际规范、标准及程序；国家一级的执行战略；心理性及发育性残疾人的权利；残疾妇女；信息技术的获取和无障碍环境以及发展同残疾问题之间的联系等。公约的基本原则及规定应当紧扣发展问题，并包含各种社会、经济及文化问题。国际社会对拟议中的公约及其有效执行所给予的广泛支持，对残疾人的充分实现人权是非常必要的，但同时也必须认识到，国家的历史和文化背景及发展水平各不相同。必须特别注意发展中国家，特别是最不发达国家的国情。

10. 有几份答复一方面认识到，在联合国现有的人权机制内从法律的角度确立残疾人人权，有较大潜力，但另一方面强调还存在一些限制因素，并指出当务之急是将残疾问题纳入联合国现有人权机制的主流。有些评论提出了这样的疑问，将残疾问题纳入现有人权机制主流时如何做到全面简化避免重复，现有文书及程序如何综合全面地对待残疾人权利问题。有些答复关切地表示，在考虑拟订新公约之前，委员会必须对新公约同现有文书之间的互补性及规范统一问题进行系统的审查。

11. 许多答复提到不但需要消除歧视的法律框架，而且需要有效制定及评估关于残疾问题的法律及政策。有的表示，新公约应当确定义务和支持执行活动来为政策及立法提供指导。新公约应当为现有国际文书没有具体涉及的残疾情况及其后果提供一个有不同选择的框架。

12. 答复着重强调，在促进和保护残疾人权利的所有努力中，尤其是在拟订公约的过程中，应当有性别观点。

13. 许多政府都承诺并支持继续推行和实施《标准规则》。它们还指出，《标准规则》可以在规范方面为新公约提供全面指导，并且是新公约的实证基础。

14. 许多答复重申，民间社会在制定公约的过程中以及在执行促进残疾人权利的国际人权规范方面具有至关重要的作用。期待非政府组织，尤其是残疾人非政府组织、专家、区域机构以及社会发展委员会残疾问题特别报告员都应当积极参与拟订公约的过程。

## **B. 各国政府的具体看法：关于公约要素的评论**

### **目的**

15. 各国政府答复中提到的公约目的包括：增进残疾人平等有效地享受所有人权和基本自由；消除对残疾人一切形式的歧视；澄清人权原则的内容，确保所有人权对于残疾人都一致和适用；为国内法律、政策和倡议提供权威的全球参照点；通过新公约和现有国际文书的执行，有效监测残疾人的权利；推动消除和防止妨碍残疾人充分参与社会各个方面的一切障碍；通过残疾人成为积极贡献者和受益者，增强社会团结和发展；为加强区域和国际合作提供国际法律框架。

16. 墨西哥表示，公约的最终目的有两方面：让人们普遍认识到残疾人的需求；在同其他人条件机遇相同的情况下，让残疾人得到充分发展并参与生活的各个领域。欧洲联盟表示，公约应照顾全面、切实可行，并具有法律约束力，力求发展现有人权条约中的规定，并在相关情况下，让这些规定适合残疾人面临的具体情况。

17. 阿尔及利亚、中国、捷克共和国和泰国等国表示，需要承认不同的发展水平，加强国际合作。

### **原则**

18. 一些答复提到6个国际人权核心文书，以及其他有关残疾问题国际文书中的基本人权原则：尊重人的尊严；平等和不歧视；包容和参与；自治和自决。

19. 澳大利亚认为，《标准规则》中的原则应是公约的基础，因为这些原则得到国际社会的高度认可。墨西哥和斯洛伐克提到基本人权原则对残疾人各种情况的适用性。捷克共和国提到纳入主流和尊重多样性原则。

20. 立陶宛表示，应采纳所有国际规范和标准中有关残疾问题的原则，不仅仅是法律文书，也包括联合国各机构和组织的协议。

## 范围

21. 许多国家设想制定一项包括所有人权在内的综合公约：公民权利、政治权利、经济权利、社会权利和文化权利，并以有关残疾问题的普遍原则为基础，如平等和不歧视。欧洲联盟表示，新的文书必须考虑到残疾人的多样性，同时承认因残疾而面临的共同歧视。卡塔尔建议，起草一项公约需要有现实态度，并表示很难起草一项综合性公约，因此公约应限于一般性原则，如不歧视和平等，并允许今后增加更详细的议定书。卡塔尔认为，内容十分详尽的文书不大可能获得各国政府的广泛接受。

22. 加拿大表示，任何新文书都应以现有国际文书中的权利、政策和标准为基础。中国表示，公约应作为一项纲领性文件，在保护残疾人方面向所有国家提供指导。捷克共和国表示，有必要通过一项具有约束力的文书，为纳入《世界行动纲领》和《标准规则》的执行工作中制定通用标准。中国强调应同等强调人权和社会发展。泰国也有此表示，并认为除人权和不歧视之外，还应把社会发展纳入公约范围。

23. 阿尔及利亚、中国和卡塔尔表示，公约应考虑到经济和社会权利执行的程度以及每个国家的技术进展和经济发展有程度不同，以便得到广泛的支持和广泛的批准。阿尔及利亚强调，需要简要提及每个国家的具体国情。日本和捷克共和国提到逐渐实现经济和社会权利方面的法理学及其对残疾人权利的影响。

## 残疾的定义

24. 决策人员、立法人员和学术人员都一致关注残疾的定义。大多数答复指出，没有单一的残疾定义，认为残疾常常取决于具体情况。若干答复提到 2001 年世界卫生组织制定的“国际功能、残疾和健康分类”。加拿大表示，任何定义都应反映出这一分类，以便推动国际残疾术语和残疾问题数据收集工作的标准化。有看法认为，定义应反映残疾的社会层面，避免把残疾问题仅仅作为医学问题。还有看法认为，定义必须同人权原则以及具体法律、政策和方案目标相吻合。

25. 阿尔及利亚认为，现有的定义可以使用；约旦则希望制定更进步、更全面的定义。日本表示，定义应可得到普遍接受，但各个国家又可灵活解释。欧洲联盟认为，有必要考虑到残疾的多样和复杂性质，避免任何不当解释。挪威表示，公约应包括各类障碍（身体、心智和感觉）引起的残疾，以及因社会和环境对残疾人的要求而造成的残障。俄罗斯联邦提出了以下的残疾人定义：“因疾病、受伤或缺陷而造成器官功能持久恶化，因此健康受到妨碍，日常生活受到限制，需要社会予保护者”。

26. 欧洲联盟认为，定义问题需要进一步审议，而且，任何定义都需要在残疾的多样性和复杂性之间求得有效平衡，还需要避免措辞过于泛泛，造成解释不当。欧洲联盟赞成不界定残疾问题中对于文书目的没有必要的方面，并建议在进程早



期避免详细讨论这一题目，因为，这可能会拖延实质性的讨论。还指出，应进一步讨论，根据国家法律、国际法和实质性计量工具探讨这一问题。

### 要素

27. 许多答复提到现有国际人权文书和专门关于残疾人的文书，如《标准规则》中的基本人权规定。大多数最基本的人权义务也应适用于所有残疾人，但还需要有特别措施确保残疾人享有平等机会。

28. 加拿大指出，需要在国家立法和政策中规定缔约国在平等和不歧视方面的义务。中国、墨西哥和挪威提出了范围广泛的权利，具体侧重满足残疾人的要求，如获得信息和享用环境的权利，以及获得社会和保健服务的权利，以便让残疾人充分参加社会。挪威还表示，缔约国要保证采取妥当步骤，按照通用设计原则，建立一个没有人为障碍的社会，并建议公约应说明，今后关于发展援助的所有多边和双边协定都应妥善考虑到残疾人的需求和通用设计原则。匈牙利表示，其国内立法包括了残疾人无障碍环境、社会服务、医疗保健和康复，教育、就业、行动自由和文化等权利。

### 监测和评价机制

29. 所有答复都提到需要有一个有效的监测评价系统，有些答复还提出了具体建议。捷克共和国、约旦和卡塔尔都建议同现有的联合国人权条约机构机制并行的机制。捷克共和国认为，《经济、社会、文化权利国际盟约》的有关机制可以作为妥当的模式，因为新的公约将同该盟约相似，尤其是在盟约规定的义务方面。捷克共和国建议参照向新公约所设特别委员会提交的报告，建立一个机制。还将授权委员会任命一个特别报告员，审查具体问题，开展查询。约旦表示，可以包括一个技术咨询机构，就新公约没有具体涉及的事项向各国政府提供指导，包括人选的无障碍环境和获得信息技术；冲突后社会重建的无障碍指导；关于方案设计和国际发展和人道主义援助工作的开展方面的残疾问题指导。匈牙利、卡塔尔和泰国建议拟定条款，确保残疾人及残疾人组织能够参加任何监测和评价机制或工作。

30. 乌干达提议联合国拟定散发监测和评价表格，让缔约国填写后交回联合国用作分析和反馈。中国提议由联合国主持，召开公约缔约国两年一次的会议，评价公约的执行情况，审查专家委员会提出建议和意见，并最后以报告形式提交给联合国主要机构。泰国建议在公约中列入目标和执行计划，以及国家和国际级别上的执行准则。澳大利亚、加拿大和日本队表示关注可能会重复其他机构已经从事的工作，因此需要仔细讨论监测评价制度。答复中表明希望利用，改进和协调现有的国际机制，而不必成立新的机制。应避免给各缔约国提出更多的繁重报告要求。俄罗斯联邦表示，在现有条约机构定期报告中列入残疾问题便已足够，不必另设机构，监测新公约的执行情况。

### 选择谈判模式

31. 大多数答复强调，应让残疾人和所有其他关切促进残疾人权利的利益有关者参与。毛里塔尼亚和乌干达认为，需要让残疾人的家人，尤其是残疾儿童的父母参加起草进程。中国表示，应通过目前委员会的框架，征求各方对公约起草工作的意见，提议各国政府参加委员会会议的国家代表团中包括残疾人士和残疾人组织代表。加拿大还支持把委员会作为审查国际公约问题的妥当手段。萨尔瓦多、约旦、立陶宛和毛里塔尼亚提议成立一个起草公约的工作组。约旦进一步表示，应授权委员会成立一个工作组，作为所有利益攸关者献计献策的协调中心。应参照地理和经济发展情况以及残疾的不同类别，在平等代表权基础上，让残疾人参加工作组。中国还提议，在今后几个月内，应在联合国总部或其他地点召开定期会议，加快工作进展，就开始起草公约工作求得共识。

32. 墨西哥提议委员会第二届会议审议有关公约提交案文的提案和来文。墨西哥表示，随着委员会工作的进展，并根据委员会主席的建议，可以在以后再讨论成立工作组或其他小组的选择办法。

33. 俄罗斯联邦提议，按照消除对妇女歧视委员会任择议定书起草模式，成立一个不限成员名额的工作组，在社会发展委员会会议期间召开会议。乌干达建议成立一个包括决策人员、执行方面、残疾人组织、提供服务组织和残疾人家人的的协商小组。

34. 欧洲联盟表示，关于今后文书谈判模式问题还不成熟，因为委员会还处在确定文书性质和结构以及写入哪些要素的阶段。不过，欧洲联盟欢迎提交有关新的提案，并希望给予妥当考虑。委员会的工作必须公开透明，包容各方，吸收非政府专门组织和独立专家的意见，推动起草工作。

35. 澳大利亚表示，目前对于公约的讨论没有深入检查残疾人有哪些权利在现有文书中没有受到保护，以及是否有办法不必谈判一项新公约，以便弥合这一缺口。加拿大、日本和挪威都重申，必须仔细审查促进和保护残疾人权利的现有机制，确保任何新的文书有助于协调、注重和加强现有国际机构的工作，而不是妨碍其工作。

### 《关于残疾人的世界行动纲领》和《残疾人机会均等标准规则》的监测之间的互补性

36. 多数答复强调需要继续实行有关现有两个文书的机制。泰国建议现有两个文书需要一个专门的监测与评价机制。捷克共和国表示由于《标准规则》不具约束力，使实施的监测受到限制。

37. 根据欧洲联盟的意见，制定新文书不应耽误改进和增补《标准规则》的工作。尤其需要有效监测与评估机制以便保证有效执行，转让货物和资源协助国家提



高对有关义务的认识水平。认真注意《世界行动纲领》和《标准规则》不断开展的工作，人权机制可以精简，以便提高效率和避免重复。

### 现有人权文书的监测与评估

38. 多数答复提及现有人权文书，以及需要加强和精简它们的执行机制，将残疾问题更有效地纳入现有条约机构工作之中。澳大利亚、欧洲联盟和日本强调，正可借建议制定新的公约机会，宣传其他有关公约和提高其效率，促进和改善对残疾人人权的保护。卡塔尔表示可利用公约将残疾问题纳入主流而不使之边缘化。挪威的意见是，由此可见谈判过程中的关键问题是互补性和避免重复。

39. 加拿大表示联合国的六个核心人权文书已经提供了基本框架，并且建议即使通过新公约，也还需要最大限度地从现有人权文书中受益。挪威指出需要澄清可能建立的新监测和评价机制同现有文书的机制之间的分工。新公约的监测与评价或许可以由一个或几个现有机构进行，不论如何，现有人权机制应加强残疾观念。欧盟也建议需要做出具体努力，使用一个既适应现有人权条约相关义务，又承认残疾人面临的具体情况的新文书，将残疾观念纳入联合国一切核心人权条约监测机制的主流。日本指出，考虑到正在审查缔约国根据现有国际人权文书承担的正式报告义务，应当认真审议新公约选择什么监测机制。

40. 捷克共和国、约旦和墨西哥表示，由于现在没有要求缔约国报告残疾人的状况，按照关于其他社会群体，如妇女和儿童公约的例子，需要有一个关于残疾人的权威性国际法律文书。约旦认为，未来公约的监测与评价机制，应当成为有关残疾问题的现有人权文书解释和适用的权威参照点。

41. 澳大利亚提到关于提高联合国人权条约监测机构效率的动议，对现有国际人权条约没有充分的机制来剔除明显不可受理的指控、反复提交引起长期延误、以及现有条约机构不提出充分理由就表示意见表示关切。

### 其他要素/提议

42. 哥伦比亚和萨尔瓦多强调执行措施提高现有管制框架的效率和加强服务提供者。公约应当注重使现有规范标准化并有效实施。哥伦比亚还表示，拟订新公约可以同建立有效、可靠的国际国内系统，收集有关残疾人及其家属的信息相联系。

43. 捷克共和国和约旦期望一个新的公约提供框架，采用一套系统、权威的规范，避免对于同一权利在不同情况下做出不同的解释。约旦还指出，可使用缔约国的法律查明需要进一步发展的领域。墨西哥希望通过拟订公约促进国际合作和信息交流，倡导最佳做法和技术合作。

## C. 政府间组织的意见和评论

### 非洲联盟

44. 非洲联盟认为需要一个具有法律约束力的文书，专门关注残疾人的权利，并以为这样一个公约可增加《世界人权宣言》的价值。它指出特别需要审议非洲残疾人的境况。妇女的境况尤其令人忧虑，她们极端困苦，教育水平低，是一些最边缘化的公民。此外，非洲联盟突出强调需要审议性别层面，尤其是残疾妇女，她们可能仅仅由于残疾而被禁止结婚和生育。

45. 非洲联盟重申非洲人民必须努力争取消除社会障碍，坚持关于残疾人的平权行动原则。非洲联盟强调区域组织同成员国和专门机构按照 2002 年 7 月批准的《非洲十年（1999-2009）宣言和公告》，以及《非洲十年计划》进行合作的关键意义。

### 阿拉伯国家联盟

46. 阿拉伯国家联盟除了关于 2002 年 10 月在贝鲁特召开的阿拉伯国家关于残疾问题的会议的原则和活动报告之外，摘述了阿拉伯区域进行中的活动，特别提及 2004-2013 阿拉伯残疾人十年的筹备工作。最值得注意的是联盟强调阿拉伯国家需要同区域和国际机构以及残疾人一同参与起草新公约，阿拉伯国家 2003 年 3 月在巴林通过的麦纳麦宣言中反映了这一主张。

### 太平洋岛屿论坛秘书处

47. 太平洋岛屿论坛秘书处认为需要制定一项公约解决没有具有法律约束力的文书照顾残疾人特殊需要的问题。论坛呼吁深刻改变社会态度和社会观念，并认为一项公约既应当是一般性的又应当是专注的，既要基础广泛又要综合全面具有包容性。公约应当建议实现包容的措施、尤其是教育、就业、交通和获取信息和通信工具方面。残疾人及其组织特别在地方和国家一级参与监测和评价机制是顺利执行公约的关键。政府同非政府组织建立伙伴关系会有利于这一进程，论坛认识到需要在基层一级进行磋商。

48. 根据《亚洲及太平洋残疾人十年》、亚太经社会残疾问题特别会议、太平洋岛屿论坛领导人 2002 年会议对这一问题的讨论，建议制定公约同太平洋岛屿国家是相关的。区域组织已日益提高认识，开展宣传和活动，应当推动（特别是为小岛屿国家）分区域筹备活动。

## D. 联合国系统的意见

### 意见摘要

49. 联合国各条约机构、组织和专门机构收到的意见都支持起草一项公约以及建议在国家、区域和国际各级开展的筹备工作。各意见全文见 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoccom.htm>。

50. 答复指出需要在联合国各次首脑会议和主要会议的范围内审议拟订一项公约。公约应当采取以注重权利的办法，反应发展思想模式的转变，由慈善模式转为人权模式。公约的核心目的应当是国家在残疾人实现基本权利方面的确切义务，要有具体措施促进平等待遇和加强社会包容。一项公约应当突出残疾人的权利和享有这些权利，并应提供机会获得司法和法律援助。公约所含定义应当以联合国公认的定义为基础，尤其是《国际功能、残疾和健康分类》。

51. 制定公约最重要的原则有，不分残疾、性别、社会经济地位或任何其他因素，一律不歧视和享有机会均等权。应当特别注意克服多种形式的歧视。一个基本要素应当是增强残疾人能力，克服脆弱性，公约应认识到贫穷同残疾的具体联系。公约应当阐明这样的认识，即满足残疾人的基本需要是实现其基本经济和社会权利必不可少的。

52. 应将公约看作是补充现有文书在残疾方面提供保护，而不是取而代之。途径增多会加强现有国际文书、尤其是联合国核心人权条约的执行。应当参考其他法律文书、法理和涉及残疾领域的机构和组织学得的经验。公约的规定应当被视为是最低要求；缔约国的国内法可以高于公约的规定。

53. 通过一项新公约，补充两个现有文书没有充分涉及的方面，将大大加强《世界行动纲领》和《标准规则》的实施。任何一项公约建立的监测机构提供的信息，都可以酌情经常同其他机构分享或向其他机构提供。

54. 强调要同现有监测和评价机制协作。监测和评价体制应有社会伙伴、残疾人组织和联合国系统按主管领域参与。拟订公约要取得成功，谈判过程必须公开、透明，一切关心的方面，特别是残疾人应当参与。

#### **个别办事处、计划署和专门机构的意见**

55. 拉丁美洲和加勒比经济委员会强调，许多残疾人像妇女和其他社会群体的成员一样处于不利处境，这些成员包括儿童、青年、土著人民、少数族裔、移民、处于武装冲突或人道主义紧急情况中的平民、以及难民或流离失所者。对于这些被视为残疾人的特殊情况采取非歧视和包容政策的程度应当是公约的关键问题。拉加经委会还建议，必须强调残疾与冲突问题之间的联系，尤其是造成残疾的因素与冲突有关，如地雷和小型武器。另一优先事项是受害人重返社会。

56. 亚洲及太平洋经济社会委员会建议，公约应建立在以权力为基础的发展原则上，促进残疾人在社会和法律上的可见度、保护他们的权利和增强现有补充文书的价值。亚太经社会提到非歧视和机会均等原则，它说，必须对残疾人实施这些原则，不论是何种残疾和残疾程度、也不论其性别、社会经济地位或民族地位。应当强调的是进一步研究贫穷与残疾之间的联系。不仅考虑到治疗因素，而且要

考虑到环境和社会因素，因为这些因素对残疾人的经历可能产生重大的冲击。在残疾的定义中必须确认残疾的各种形式（身体、感官、智力、精神和多重残疾），不论这种形式是永久的、暂时的或感觉上的。亚太经社会建议政府定期提交自我评价报告，规定民间社会参加汇报的具体任务。公约应规定设立一个由残疾人组成的专家委员会，负责监测和评价公约的执行情况。

57. 联合国人权事务高级专员办事处强调在拟定一项新的公约时必须利用《世界人权宣言》、六项核心条约及其他文书的现有规范和标准。人权条约机构、非政府组织和特别机构的判例和经验也应受到注意。新的公约应被视为现有系统的附加文书，而不应取代在残疾领域现有人权条约所规定的保护措施。

58. 人权专员办事处鼓励委员会审议其题为“人权与残疾：联合国人权文书在残疾领域的现有用途和未来潜力”的研究<sup>3</sup>/结果和秘书长在其题为“加强联合国：进一步改革纲领”（A/57/387）的报告中提出的精简不同条约下的报告程序的建议。人权专员办事处将就 2003 年 9 月提出的问题编写一份报告，并提交给委员会。

59. 在禁止酷刑委员会、经济、社会和文化权利委员会和儿童权利委员会于 2003 年 5 月和 6 月举行下届会议之前，对就拟定公约提交意见的要求给予初步的答复，其中提到 2003 年人权专员办事处发表的研究报告（见上文）具有相关意义。他们还建议审议关于精简不同条约下的报告程序的建议。

60. 联合国难民事务高级专员强调残疾难民的特殊需要。联合国人类住区中心提到无障碍人类住区的增加、环境条件的改善和适当住房的提供，他强调残疾人的特殊需要是拟定一项公约的重要因素。

61. 联合国儿童基金会建议利用过去实施《儿童权利公约》和《消除对妇女歧视公约》的经验，拟定一项关于残疾问题的公约。基本原则一经拟定，便应于公约程序性条款执行之前广泛审议残疾人的公民、政治、经济、社会和文化权利。儿童基金会还指出，必须早日审议声明和保留的问题，以及可能认为对批准程序至关重要或与其不相符合的条款。儿童基金会提出以《儿童权利公约》报告制度作为一个有用的模式，其中包括个别请愿机制的价值。儿童基金会定期作出的一般性评论详细阐述人权法文书的条款，这种程序与举办讨论日的做法也是有用的模式。

62. 有关机制为非政府组织对儿童权利委员会工作作出的贡献提供另一个实例，其中包括提交和审议人权报告和缔约国报告。在许多情况下，民间社会参与条约监测过程有助于建议的贯彻执行，从而大大增加条约监测机构的工作的影响力。

63. 国际劳工组织关切表示新公约条款不应妨碍残疾人获得体面工作的权利，这些权利载于国家和国际一级的现行法律中，其中包括《劳工组织关于残疾人职业康复和就业的第 159 号公约》。公约的特定要素应注意与残疾人特殊需要有关的

教育和职业培训、就业和工作条件。公约应规定提供职业康复服务，使残疾人能够就业或参与有报酬的活动，并使职业培训和就业服务适应所需的情况；在就业方面待遇平等和机会均等（无歧视、同工同酬）；在残疾人的征聘上提供奖励和咨询服务；为未能通过劳力市场找到工作的人发展其他就业形式，同时确保他们从事的工作既有用又有报酬；残疾人收入折合养恤金和社会保护福利，确保职业康复、培训或就业不受抑制。

64. 联合国粮食及农业组织指出有必要将食物权作为一项基本人权列入一项公约的框架内。由于许多残疾人都是农民或农村居民，他们养家的能力在农村住区至关重要。粮农组织还强调，在分析残疾起因和贫穷与残疾之间的联系时，营养不良和营养不足是重要因素。

65. 世界卫生组织对残疾一词的定义侧重于身体、精神、智力和感官方面的缺陷。公约应涵盖可见和不可见的残疾以及永久和暂时性的缺陷，并应考虑到两性和所有年龄组。泛美卫生组织强调必须在障碍最少的环境中获得医疗服务以及根据现有国际人权文书接受医疗服务和试验性治疗的权利。

66. 泛美卫生组织进一步建议，公约应注意处理的问题包括：精神病和残疾人疗养院内的特定权利、基本自由和生活条件；入院程序；身心残疾审查程序；治疗、护理标准和康复方案；同意治疗；程序上的保障；暂时停止各项保障；监测机制和补救办法；执行国内机制、措施、补救办法和国际保护机制的准则；过渡性条款。在残疾人的特殊需要和特性上，应将缔约国的义务明确载入公约中。应提出监测机制的特别保护标准和适当的包容和结合形式，以及参与、无障碍环境和社会包容等问题。

67. 国际民用航空组织阐述关于促进《芝加哥国际民用航空公约》附件所载有关条款和程序。已在全世界作出努力为残疾人乘坐飞机提供便利。<sup>4</sup>

## **E. 关于根据现有模式拟定公约结构和内容的建议**

68. 根据联合国系统执行现有公约的经验，委员会可能考虑采取三个模式：综合权利模式（《儿童权利公约》）；非歧视模式（《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视公约》）；将社会发展和人权要素予以合并的混合模式。

### **综合模式**

69. 《儿童权利公约》是一项综合公约，其中涵盖适用于儿童的各种人权——公民、政治、经济、社会和文化权利。虽然这些权利是基于对所有人适用的现有人权，《公约》所载的那些权利更为具体地迎合儿童的需要，其中涵盖只适用于儿童的那些权利，例如与家庭环境有关的权利。



### 非歧视模式

70. 《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视公约》没有规定只赋予妇女或少数族裔的具体权利。这些公约重申妇女和少数族裔的普遍人权，着重处理歧视如何妨碍公平享有普遍权利的问题，以及如何确保妇女和少数族裔能够享有其他文书所保障的人权。这些公约有助于界定歧视的概念，说明可能产生歧视的具体领域，以及指明消除歧视的适当措施。

### 混合模式

71. 目前没有具备约束力的文书具体地将社会发展和人权规范予以合并。这样做需要建立一个两种方式兼行并用的新模式。关于社会发展的现有规范包括《世界行动纲领》、《残疾人机会均等标准规则》、1990年代联合国各届首脑会议和发展会议的成果，尤其是社会发展问题世界首脑会议及其后续过程和《联合国社会进步和发展宣言》。人权规范尤其是涉及非歧视各方面的规范将加强规范性标准。这样将能确保残疾人有平等机会享用在其本国社会和经济进程取得的好处。

72. 混合模式将包含综合模式和非歧视模式的要素。非歧视原则和对残疾人适用的一切现有人权将构成一项公约的基础，而且将包括制定和保障特别涉及残疾人的情况和需要的特别权利（如就业、教育、治疗和康复）的建议。

73. 将须进一步审查这三种模式，为一项新公约的各个实质性方面和程序性方面及其监测程序制定更多备选办法。

### 注

<sup>1</sup> 使用统一的规范，能够极大地增强个人和团体的力量，在经济和社会权利以及公民和政治权利方面也具有赋予力量的作用。

<sup>2</sup> 在反对种族主义，种族歧视，仇外心理和有关不容忍行为世界会议（南非，德班，2001年8月31日至9月7日）上，墨西哥首次提出拟定一个公约的问题，会议因此在其通过《行动纲领》第180段中请大会考虑制订一份保护和促进残疾人权利和尊严的全面和综合国际公约，尤其是作出规定，消除影响残疾人的歧视性做法和待遇。

<sup>3</sup> 见 <http://www.unhchr.ch/html/menu2/hrdisability.htm>。

<sup>4</sup> 见 [http://www.icao.int/cgi/goto\\_atb.pl?icao/en/atb/fal/disabilities.htm](http://www.icao.int/cgi/goto_atb.pl?icao/en/atb/fal/disabilities.htm);fal。