



Handbook on
the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

联合国 《残疾人权利公约》导读

联合国经济和社会事务部等 编著

张国忠 译

华夏出版社

中文版序言

2006年12月13日，第六十二届联合国大会一致通过了《残疾人权利公约》。

《残疾人权利公约》是联合国通过的第一部旨在保障残疾人权益、促进残疾人事业发展的有法律约束力的国际公约。从残疾人权益保障方面看，国际人权保障法律体系一直缺乏对残疾人这一弱势群体权益的特别保护，《公约》的诞生，可弥补这一缺憾，使得对残疾人的权益保护更加全面，使联合国人权保障法律体系更趋完整；从促进社会发展的角度看，《公约》明确了各国应采取适当措施、积极发展残疾人事业的法律义务。《公约》的通过反映了国际社会对残疾人问题的普遍重视，反映了社会进步的最新成果。这是人类文明进程的最新结晶，是世界和谐的必然要求，必将对促进国际社会残疾人权益保障和残疾人事业发展发挥现实作用，产生深远影响。

我国是最早倡议和支持制订《残疾人权利公约》的国家。从上世纪九十年代起，邓朴方主席和中国残疾人联合会就一直积极致力于推动《公约》并为之作出了突出重要贡献。联合国启动《公约》谈判后，中国代表团参加了历次谈判的磋商，阐述我国致力于残疾人人权保障、发展残疾人事业的立场和观点，为《公约》文本的形成作出了实质性贡献，发挥了重要作用和积极影响。2007年3月30日，中国率先签署《公约》，目前正在有条不紊地加紧批准《公约》的有关工作。这一切再次表明，我国重视残疾人权益保障、致力于发展残疾人事业的一贯立场，展示了我国社会发展和人权保障事业不断进步的良好形象，为推动和谐世界建设作出了新的贡献。

中国残疾人联合会张国忠同志作为中国代表团成员之一自始至终参与了联合国制订《残疾人权利公约》的谈判。在紧张的谈判磋商之余，他一直留意相关国际动态和情况的收集、整理和分析，并注意结合《公约》，对有关问题加以思考和研究。翻译《〈残疾人权利公约〉导读》一书，便是其近年来

努力的一部分。

我注意到,《导读》一书是联合国经济和社会事务部、人权高专办和各国议会联盟组织撰写的,其直接目的是为了让各国议员、法律等各界人士了解《残疾人权利公约》,推动加快《公约》批准的进程。应该讲,《导读》有别于对《公约》的释义,书中所表达的观点也是一家之言。译者作为了解《公约》来龙去脉的知情人,在翻译过程中,为了方便国内读者把握和理解《公约》,特意增加了一些说明性的脚注,从中也部分地能看出他对一些重要问题的看法。无论如何,我认为,从了解和借鉴的角度讲,翻译和出版这本书是件有意义的事情。同时,更希望我们自己的专家学者能加强使命感和责任感,加快对《公约》及相关问题的研究,期待着在不久的将来能有这方面的成果陆续问世,从而更好地服务和促进我国残疾人事业和人权保障事业的发展。

是为序。



二〇〇八年元月八日于北京

序 言^①

残疾人在社会中处在最边缘的地位。国际人权^②框架已改变了世界各地许多人的生活，但残疾人还不能从中获得同样的利益。不论一个国家的人权或经济状况如何，总的来讲，残疾人的人权在社会上往往最得不到尊重。多数残疾人没有机会以求自足，只能沦为他人怜悯或慈善的对象。近年来，世界各地的人们越来越认识到，再也不能容忍继续剥夺六亿五千万残疾人人权这样的事了。该是行动起来的时候了。

《残疾人权利公约》^③是国际社会对长期以来歧视、排斥和非人道地对待残疾人做法的一种回应。在许多意义上，它具有历史性和开创性。它是有史以来完成谈判最快的一个人权公约，也是二十一世纪第一个人权公约。《公约》是历时三年谈判的结果。公民社会、各国政府、国家人权机构以及国际组织均参与其中。在2006年12月联合国大会通过《公约》之后，在2007年3月的《公约》及《任择议定书》开放签署，当天签署国数量之多又创纪录，显示了这些国家尊重残疾人权利的承诺。

《公约》确认，残疾人这一世界上最大的少数群体与其他任何人一样享有同等权利和机会。《公约》涉及到残疾人一直遭遇歧视的许多领域，包括获得

① 此为本书英文版序言，由联合国主管经济和社会事务的副秘书长沙祖康、联合国人权事务高级专员路易丝·阿尔伯尔和各国议会联盟秘书长阿德雷斯·约翰松三人共同署名。——译者注

② 不同的人对人权有不同的理解。根据联合国一些文件的解释，人权被理解成人与生俱来的、固有的权利，它不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等有任何区别。它包括经济、社会、文化和政治和公民各方面的权利。近年来，国际社会倾向于普遍同意人权具有普遍性、不可剥夺性、不可分割、互相联系、互相依存等最基本的特点。参见联合国《人权：联合国工作人员基本手册》，第2页。——译者注

③ 2006年12月13日，联合国第六十二届大会正式通过《残疾人权利公约》（包括《公约》本身和附加议定书）。2007年3月30日，在纽约联合国总部，上述《公约》向各国开放签署。到2008年4月16日，已有一百二十八个国家和地区签署、二十一个国家批准《公约》。根据规定，到《公约》批准国达到二十个时将开始生效。换言之，《公约》将在2008年5月3日正式生效，到那时，它将成为唯一专门针对残疾人的有约束力的国际法律文件。——译者注

司法、参与政治和公共事务、教育、就业、免受酷刑、剥削和暴力以及行动自由等。根据《任择议定书》，缔约国的个人如须指控其权利受到侵犯，在用尽一切国内救济渠道后，可诉诸一个独立的国际机构寻求问题的解决。

《公约》问题由来已久。从1981年“国际残疾人年”起，二十五年来，影响残疾人的问题一直引起全球瞩目。在这期间，不少社会通过承认其本身具有致残性而实现了认识转变的过程，它们放弃了把残疾人视为慈善和怜悯对象的观念。

《公约》反映的正是这样一种观念的转变。它朝着改变对残疾认识的方向迈出了一大步。它要确保社会承认所有的人都应有机会充分实现其潜能。

本手册是联合国经济和社会理事会、联合国人权事务高级专员和各国议会联盟共同合作的产物。手册的准备得益于由多位议员、学者和专家——其中不少是残疾人——所组成的编辑评审委员会的工作。

各国议会和议员们在促进和保护人权方面有着关键作用。本手册旨在帮助议员和其他人努力贯彻《公约》，以便帮助残疾人摆脱排斥、走向平等。手册试图提高人们对《公约》及其规定的认识，促进对残疾人问题的关注，有助于了解将《公约》的文字转变为实践的各种机制和框架。通过列举例子和分析，本书希望为各国议员们提供一个有用的工具，促进和保护全世界残疾人的权利。

沙祖康

联合国副秘书长（联合国经济和社会事务部）

路易丝·阿尔伯尔

联合国人权事务公署高级专员

阿德斯·约翰松

各国议会联盟秘书长

鸣 谢

本书由联合国经济和社会事务部、人权事务高级专员办公室和各国议会联盟共同合作而成。

主要撰稿人：Andrew Byrnes（澳大利亚，新南威尔士大学），Alex Conte（英国，南安普顿大学），Jean Pierre Gonnot（联合国经济和社会事务部），Linda Larsson（同前），Thomas Schindlmayr（同前），Nicola Shepherd（同前），Simon Walker（联合国人权高专办）和 Adriana Zarraluqui（同前）。

其他撰稿人：Graham Edwards（澳大利亚，议员），Anda Filip（各国议会联盟），Anders B. Johnsson（同前），Axel Lebois（国际信息无障碍同盟），Janet Lord（Bluelaw 律师行），Alessandro Motter（各国议会联盟），James Mwandha（乌干达，前议员），Kaj Nordquist（瑞典，前议员），Mona Pare（加拿大，克莱顿大学），Hendrietta Bogopane-Zulu（南非，议员）。

此外，融合国际、国际劳工组织、联合国亚太经社委员会、联合国教科文组织、世界银行、世界卫生组织也给本书提供了前期指导和建议。

英文版编辑顾问：Marilyn Achiron，设计和排版：Kal Honey；印制：SRO - Kundig（瑞士，日内瓦）。

目 录

中文版序言	1
序言	3
第一章 绪论	1
实现残疾人权利已成为当务之急	1
《公约》的重点	2
为什么需要《公约》?	4
《公约》规定的权利	5
残疾与发展的关系	7
第二章 《公约》的详细内容	9
导致新《公约》诞生的历史进程	9
《公约》概述	12
《公约》宗旨	12
《公约》范围	12
残疾定义	12
《公约》列举的各项权利和原则	15
一般原则	15
权利	15
国际合作	17
《残疾人权利公约》项下的缔约国义务	18

尊重、保护和实现的义务	19
《残疾人权利公约》与其他人权公约的比较	20
第三章 《公约》和《任择议定书》的监测	23
《公约》中的监督机制	23
残疾人权利委员会	24
定期报告	24
定期报告的目的	25
提交定期报告之后的后续行动	27
缔约国大会	27
监测残疾人权利的其他机制	27
《公约》的《任择议定书》	28
个人来文程序	29
查访程序	30
成为《任择议定书》的缔约方	33
为《公约》提供支持服务的联合国秘书处	33
第四章 成为《公约》及其《任择议定书》缔约方	35
加入《公约》	35
签署《公约》	35
签署条约意味着什么	36
同意接受约束	37
批准的过程	37
区域一体化组织的批准	37
加入	38
批准、正式核准或加入文件	38
议会在批准过程中的作用	39
《公约》和《任择议定书》何时生效	39
对《公约》和《任择议定书》的保留	40
对保留的修改和撤回	41

对《公约》和《任择议定书》的声明	42
声明的类别	42
对《公约》的声明	43
《公约》与非缔约方的联系	43
第五章 国内立法与《公约》	45
将《公约》纳入国内法	45
签署和批准的意义	45
通过宪法、法律和其他规制性措施纳入	48
平等和反歧视立法的类型	48
立法措施的内容	51
主要因素	51
把履约立法与《公约》相联系	51
立法中要解决的残疾类别问题	52
作为立法基石的“合理便利”	53
特别措施	57
国家机构、私人和公司的歧视	59
立法改革的具体领域	59
知识产权法和确保获得书籍、影视和其他媒介	61
立法对本国手语予以承认	62
国内法中的申诉程序	62
促进履约的程序措施	62
开展全面评审	62
确保所有法律与《公约》保持一致	64
让残疾人参与到立法进程中来	65
让省级议会参与进来	65
第六章 从条款到实践：履行《公约》	67
适应性训练和康复	67
无障碍	68

教育	71
融合教育的代价	73
工作和就业	74
法律能力和支持决策	78
第七章 建立《公约》的国内执行和监督机构	81
协调中心	81
协调机制	82
国家人权机构	83
《公约》与国家人权机构的联系	83
国家人权机构的类型	84
巴黎原则	85
国家人权机构的可能职能	86
国家人权机构和申诉机制	88
建立一个适宜的机构	90
议会监督	91
议会专门委员会	91
调查委员会	92
向各部长直接质询	92
对行政任命的监督	93
对非政府公共机构的监督	93
预算监督和财政控制	93
法庭和法官的作用	93
对权利的司法保障	94
参考文献	98
关于出版者	99
附件一 《残疾人权利公约》	101
附件二 《残疾人权利公约任择议定书》	123
附件三 联合国与国际残疾人事业发展大事年表	127

第一章 绪论

实现残疾人权利已成为当务之急

世界上生活着六亿五千多万残疾人。如果把他们的家人加进来，那么，全世界受到残疾困扰的人口就超过二十亿。在世界任何地区和国家，残疾人往往生活在社会的边缘，被剥夺最基本的生活体验的机会。他们很少有机会上学、找工作、拥有自己的房子、组成家庭、生养孩子、享受社会生活或参加投票选举。对绝大多数残疾人来说，商店、公共设施、交通甚至信息，大多遥不可及。

残疾人构成了世界上规模最大、处境最不利的一个少数群体。从数量上看，这是相当触目惊心的：全世界大约百分之二十最穷的人都是残疾人；发展中国家百分之九十八的残疾儿童上不了学；大概全世界百分之三十的城市流浪儿是残疾儿童；成年残疾人的识字率只有百分之三，而在有些国家，残疾妇女的识字率只有百分之一。

在人的一生中，贫困极其可能导致残疾，反过来，残疾也会导致贫困，因为残疾人经常面临歧视和被边缘化。残疾与文盲、营养不良、缺乏洁净的饮用水、免疫接种率低和不健康的及危险的工作条件如影相随。

随着全球人口的增长，残疾人口也在增加。在发展中国家，产妇怀孕和分娩时的卫生条件较差，传染病泛滥，还有自然灾害、武装冲突、地雷和其他小型武器造成大规模的伤害、伤残和持续损伤。每年仅交通事故就造成数以百万计的青年受伤或致残。在发达国家，第二次世界大战之后出生的人的寿命更长了，这也意味着，他们当中会有许多人最终将与残疾相伴余生。

残疾人更有可能生活在贫困中，这一事态往往又是由于政府，或者说，是由于政府的一些发展政策忽视、排斥残疾人或妨碍、不支持残疾人融入国家的社会经济生活所造成的。

不过，少数发达国家和发展中国家已经通过了旨在全面促进和保护残疾人基本权利的法律，那里的残疾人，作为学生、工人、家庭成员和社会公民，已经过上了自足自立的生活。他们之所以能够这样生活，是因为社会已经消除了以往妨碍他们全面参与社会的物质和文化障碍。

正是考虑到这样一些进展，国际社会一致地重申残疾人的尊严和价值，并向各国提供了一个用以结束不公平、歧视和侵犯许多残疾人权利的有力法律工具。这个工具就是《残疾人权利公约》^①。

“在我们的社会里，残疾人问题只被当作慈善问题。残疾人并不被认为可以过上像人一样的生活，得到一份工作，能独立生活。这完全是与我们的人权相违背的观点。在我们国家，还要做许多提高认识的工作。”

玛丽娅·维诺尼卡·瑞娜 一名肢体残疾的学者（阿根廷）

《公约》的重点

“残疾人”一词适用于一切肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人，他们所面对的各种消极态度和物质障碍会妨碍其充分参与社会^②。不过，这一定义并未囊括能得到本《公约》保护的人的范围，也不排斥国内法对其他残疾人的保护，包括对短期残疾的人或者曾有过残疾史的人的保护。

一个人在某个社会或环境中被视为残疾人，到了另一个社会或环境中却

① 从《公约》开始起草谈判到现在，人们对《残疾人权利公约》的定性争论和评价有很多，可以说是见仁见智，各有一定的道理。为了帮助理解，不妨回顾一下历史，当初联合国通过 58/168 号决议时，决定授权成立一个特设委员会来考虑制订一份国际公约，当时特委会从社会发展和人权这两个方面的经验和教训来考虑制订一份综合和全面的国际公约以促进和保护残疾人的权利和尊严。但无论如何，若从人权的角度看，《公约》无疑是对国际人权体系的重要贡献，它对推动残疾人的人权保护具有重要意义。——译者注

② 为了准确把握《公约》对“残疾人”的描述和理解，请参见《残疾人权利公约》序言段（五）和第一条原文。——译者注

触目惊心的统计数字

- 大约世界人口的百分之十与残疾相伴——残疾人是世界上最大的少数群体。这个数目，由于人口增长、医学进步和老龄化的进程，还在增加。（世界卫生组织）
- 全世界最贫困的人口中，估计有百分之二十是残疾人，往往在他们所生活的社会中被视为处境最不利的群体。（世界银行）
- 在经济合作和发展组织成员国中，低教育水平的人群中残疾率明显偏高。平均来讲，接受教育较少的人中有百分之十九的人是残疾人，而教育水平较高者中仅有百分之十一为残疾人。（经合组织）
- 在一些国家，五岁以下残疾儿童的出生死亡率高达百分之八十，而平均起来，这些国家的五岁以下儿童的出生死亡率仅为百分之二十。在某些情况下，残疾人似乎正在被“灭绝”。（国际开发署，英国）

未必如此。在世界上绝大多数地区，人们对于具有某些状况或差异的人抱有根深蒂固的成见和偏见。这些态度决定了谁可能被认为是残疾人，引起人们对残疾人的消极看法。人们用来称呼残疾人的语言在形成和维持人们对残疾人的消极看法方面也起着重要作用。像“瘸子”或“傻子”这样的称呼显然只有贬损性。其他一些用语，比如“被轮椅束缚的人”侧重于残疾，而不是人本身。在历史上，社会经常不能采用残疾人自己用来称呼自己的用语，而是迫使残疾人接受他们并不乐意采用的叫法来称呼自己。

《残疾人权利公约》的起草者们很清楚，残疾应当被看成是个体与他或她的环境互动的结果。残疾并不单纯是由于个体某些残缺的产物。本《公约》确认，残疾是一个演变的概念，需要调整立法来反映社会中发生的积极变化。

“对于像我这样的残疾人，连我自己的家人都不抱什么期望。对残疾人的期望值低，这是第一点；第二点，社区里有形的障碍妨碍我们进入社区；第三点，社会障碍也阻碍着残疾人进入其社会。

琳达·玛斯坦德瑞 残奥运动员、律师（美国）

残疾在于社会，而不在于个人

一个坐轮椅的人在寻找带薪工作方面可能会碰到困难，有时并不是因为他的自身条件不好，而是由于环境的障碍，比如公交巴士有障碍，或是工作场所有台阶，妨碍了他或她出入环境。

一位智障儿童求学时会遭遇困难，因为教师对他或她有看法，或者由于教材设置不当，学校规章缺乏灵活变通，或是因为家长不能适应具有不同学习能力的孩子。

在一个能为高度近视眼的人提供视力矫正仪的社会里，高度近视的人并不被认为有什么残疾。但是，对于情况完全相同的这个人来说，如果他到了一个得不到矫正仪的地方，他就会被认为有残疾，特别是当他无法完成一些人们期待他去完成的任务时，比如放牧、缝纫或是种地。

为什么需要《公约》？

残疾人至今还经常被人们视为福利或医疗治疗的“对象”或客体，而不是权利的拥有者或“主体”。为什么要新增加一个专门针对残疾人的国际人权文书？这是基于这样的事实，即残疾人尽管在理论上享有各项人权，但实际上却被剥夺了在许多健全人看来理所当然的基本权利和自由。《残疾人权利公约》的核心就是要确保残疾人与其他的人一样享有同样的人权，过上完全意义上公民的生活——如果给残疾人一样平等的机会，他们也能为社会作出宝贵的贡献。

2006年12月13日联合国大会通过的《残疾人权利公约》及其《任择议定书》为国际核心人权文书增添了新的篇章（参见第二章）。在联合国1948年通过《世界人权宣言》后，各国政府已经磋商和达成了若干个国际人权条约，涉及到所有人的公民、文化、经济、政治和社会权利。这些条约的制订为保护和促进各项权利确立了基本原则和法律规定。

《公约》规定的权利

《残疾人权利公约》是对现有国际人权条约^①的补充。它并没有为残疾人主张新的权利，毋宁说，它明确了各国在尊重和确保所有残疾人平等享有一切人权方面的义务和法律责任。《公约》明确了一些为了让残疾人行使权利而必须进行调整的领域以及需要加强保护的领域——因为在这些领域，残疾人权利经常受到侵犯。它还确立了适用所有人的一些最低国际标准，并为协调一致的行动框架奠定了基础。

按照《公约》的规定，各国有义务在制订和实施履行《公约》的法律和政策以及所有影响残疾人生活的各项政策时，听取残疾人或通过其组织听取他们的意见。

在下列领域，残疾人的基本权利经常受到侵犯：

- 接受教育
- 自由行动
- 在社区内独立生活
- 找工作，即使在完全符合资格条件的情况下
- 获得信息
- 获得适宜的保健服务
- 行使政治权利，如投票选举
- 为自己的事情做决定

^① 条约是国家之间同意受某些特定规则约束而订立的协定。公约只是条约的一种，具有多边性质。对那些同意受该条约所载规定之约束的国家——也就是该条约的缔约国——条约便具有法律上的约束力。国家可以通过批准、加入或继承等方式成为某条约的缔约国。——译者注

2000年9月，在联合国千年首脑峰会上，各国元首和政府首脑一致同意致力实现以下目标：

目标1：消灭绝对贫困和饥饿

贫困是导致残疾的原因之一。百分之五十以上的残疾是可预防的，而且与贫困直接有关。对于由营养不良、孕产后遗症和传染病所引起的残疾，情况就更是如此。反过来说，残疾也是导致贫困的危险因素之一，百分之八十五以上的残疾人生活在贫困之中。

目标2：实现全民基本教育

大约百分之九十八生活在发展中国家的残疾儿童上不了学。

目标3：促进性别平等和为妇女赋权

普遍认为，残疾妇女在社会上受到双重歧视。由于性别和残疾的原因，她们与健全妇女相比更加被排斥于各种活动之外。

残疾妇女成为暴力和性虐待牺牲品的几率几乎是健全妇女的二到三倍。

目标4：降低儿童死亡率

在一些国家，残疾儿童死亡率高达百分之八十，而这些国家的健全儿童死亡率则低于百分之二十。

目标5：改善孕期卫生

每年由于怀孕和分娩期间综合症而导致残疾的妇女约有二千万人。在发展中国家，异常的产前因素是导致儿童残疾的一个主要因素。这些残疾常常是可以预防的。

目标6：与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争

残疾人在艾滋病和艾滋病毒面前显得格外脆弱，可是却又普遍缺乏必要的服务，得不到关于艾滋病预防和治疗的信息。

每十个儿童中，就有一个残疾儿童患有神经性残障，包括因疟疾导致的学习障碍、协调功能损坏和麻疯。

目标7：确保环境的可持续性

环境质量恶化是导致健康恶化和残疾的重要原因。TRACHOMA（河盲症）是引起可预防性失明的主要因素，可以通过供给洁净的水加以预防。

目标8：开展全球发展合作

大多数残疾人得不到新技术，特别是信息和通信技术。多数网站都不是无障碍的，辅助用具过分昂贵。

残疾与发展的关系

一旦某个国家批准《公约》，《公约》所规定的义务就必须在该国家的国内法律框架、发展计划和预算以及相关政策中得到反映。《公约》强调，缔约国有义务采取具体务实的步骤，支持残疾人融入国家发展的各个方面（见第五章）。

《公约》还确认国际发展合作在支持各国履约努力中的重要性。《公约》第一次把关注重点从为残疾人提供康复之类的专门项目转向要求所有发展方案包容和对残疾人无障碍。而且，残疾人组织应当参与此类发展方案的制订。

请国会议员思考的问题

我为什么应该对残疾人权利问题产生兴趣？

- 残疾人的人权，如同所有其他人的人权一样，都应得到促进，因为每个人都有固有的平等尊严和价值。
- 在绝大多数国家，残疾人在上学、就业、投票选举和获得医疗保健方面面临着困难。
- 确保残疾人充分享有人权的唯一途径是通过国内法律确保这些权利，通过政府各部门协调一致的持续行动来支持这些法律，并确保执法机构来实施对其合法权利的尊重。
- 让残疾人继续处于边缘化状态和依赖状态，无论对于残疾人家庭，还是对于普通大众，代价都是高昂的。促进残疾人自立生活并为社会作出贡献，在社会和经济意义上，都是有益的。
- 每个人都有可能在一生当中的某个时间段由于疾病、事故或年老而经历残疾的体验。
- 残疾人与其他人一样，也是投票人、纳税人和公民。他们希望得到你的支持，也完全有权得到支持。