

残疾人权益保障

——国际立法与实践

**Protecting the Rights of
Persons with Disabilities:**

International and Comparative Law and Practice



华夏出版社

Protecting the Rights of Persons with Disabilities
International and Comparative Law and Practice

残疾人权益保障

——国际立法与实践

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

残疾人权益保障——国际立法与实践/陈新民主编. —北京:华夏出版社,2003.11

ISBN 7-5080-3331-0

I. 残… II. 陈… III. 残疾人保障法-立法-对比研究-中国、国外 IV. D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 106910 号

出版发行:华夏出版社

(北京市东直门外香河园北里 4 号 邮编:100028)

经 销:新华书店

印 刷:北京中科印刷有限公司

版 次:2003 年 12 月北京第 1 版

2003 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本:1/16 开

印 张:20.25

字 数:230 千字

定 价:26.00 元

本版图书凡印刷、装订错误,可及时向我社发行部调换

本书由联合国开发计划署驻华代表处、联合国人权事务高级专员办公室、中国残疾人联合会、中国国际经济技术交流中心委托编写翻译，书中所述内容并不全部代表上述委托机构的官方观点。

未经联合国开发计划署驻华代表处、联合国人权事务高级专员办公室的书面许可，本书不得以任何形式复制或转载。

序 一

《残疾人权益保障——国际立法与实践》的出版，使我们得以比较系统地了解国际社会通过制定实施有关法律促进和保障残疾人平等权利所做出的努力，并有机会分享这些做法和经验。这是一件很有意义的事，对此谨表祝贺。

近二十年来，残疾人权利越来越受到国际社会的关注，这反映了时代的要求和人类文明的趋势。《关于残疾人的世界行动纲领》、《残疾人机会均等标准规则》等联合国文件和“联合国残疾人十年”、“亚太残疾人十年”等国际行动，以及各国采取的经济、社会的、文化的、特别是法律的措施，对提高公众的残疾人意识，改善残疾人的状况并实现其平等权利，起到积极而富有成效的作用。但是，我们必须清醒地认识到，由于历史和现实以及政治、经济、文化和社会因素的影响，残疾人仍然普遍处于弱势地位和边缘化状态，其尊严、价值、权利仍受到不同程度的忽视甚至侵害。残疾人的人权状况还远不能令人满意，保障和促进残疾人权利的事业任重而道远。

在刚刚开始的新世纪和新的千年，我们不能无视人类所追求的根本目标，那就是每一个人都能够享受平等的权利并得到充分的发展。在现代社会，权利的保障主要是通过法律才能实现，法律是人权最基本的制度保障。基于此，我们期待并致力于一项对保障残疾人权利更具法律约束力的国际人权文件——《残疾人权利公约》的制定和早日问世。这项公约无疑将汲取和凝聚国际、各国保障残疾人权益立法和实践的有益做法和普遍经验。我们相信该公约将为完善国际人权保障机制、促进人类文明与进步



增添富有光彩的新篇章。

中国是人口众多的发展中国家，正经历着经济的快速发展和社会的深刻变革。在这一进程中，中国政府和残疾人组织，致力于残疾人事业与经济社会协调发展和残疾人状况与人民生活共同提高。通过制定实施《残疾人保障法》和残疾人事业国家计划等一系列措施，使 6000 万残疾人的生存和发展状况得到明显改善，其政治、经济、文化和社会权利得到进一步保障和实现。在这一过程中，国际残疾人运动的思想、原则和经验为我们提供了有益的借鉴；同时，中国残疾人联合会与联合国开发计划署及其他机构保持良好的合作关系，在经济和社会发展的各个领域，共同促进残疾人事业的发展 and 残疾人状况的改善。

展望未来，我们的发展目标不仅要创造一个完善的市场经济体制，促进经济持续快速增长；而且要建立一个充满温暖、关怀和友爱的公平的社会，促进包括残疾人在内的所有人平等权利的实现。出于崇高的责任和理想，我们将始终关注并致力于人类发展中残疾人这一特殊困难群体的人权状况的改善，并通过制定、完善和更好地实施国际和国家的相关法律促进残疾人平等·参与·共享目标的实现。

中国残疾人联合会主席

2003 年 11 月

序 二

全球有超过六亿以上的残疾人，占世界总人口的 10%。这个庞大的群体得到教育、卫生、就业以及参与决策的机会非常有限，这种状况导致的贫困，对整个世界的社会发展产生了深远的影响。

面对这些挑战，在世界范围内推动残疾人人权保障的活动与日俱增。在过去的二十年中，从各种国际标准及规则的制定，到国内的立法和政策，到公民社会的参与，以至国际间的合作等，各种尝试在全球及各国内部不断涌现。从这些有意义的实践活动，我们可以总结积累丰富的经验和教训，以便为未来的工作提供有益的参考。

在过去的十多年里，残疾人事务由以往的视残疾为病患、需要医疗和救济的纯“医疗”模式转变为一个要求体制性变革的“社会”模式。按照这个新模式，残疾人是“权利享有者”，是促进其自身发展及国家经济增长的主导者。这个发展趋势标志着一个重要的突破，即采取以权利为本促进发展的方式，进一步消除阻碍残疾人充分参与社会生活和发展的障碍。

促进平等发展是联合国开发计划署的使命。我们积极倡导以权利为本促进发展的方式，并将这种方式作为我们在受援国开展援助项目的指导准则之一。本书的编辑出版是我们与爱尔兰政府、联合国人权事务高级专员办公室、中国残疾人联合会，以及中国商务部中国国际经济技术交流中心的共同合作项目的成果之一。该项目旨在加强中国残疾人权利保障的能力建设。

中国有着六千万残疾人，正在着手通过加强立法来保护残疾



人的权益。在这个过程中，需要更好地了解全球范围内相关的发展趋势与实际操作经验。从这个意义上讲，本书的编写在中国尚属首例，希望能够通过本书，更好地加强中国与世界间就残疾人权利保障问题的知识交流与共享。

衷心希望本书所介绍的概念、准则及经验能对残疾人维权工作者、律师、学者、残疾人组织的工作人员和其他社会工作者有所帮助。以权利为本促进发展和促进公民社会的发展都是跨领域的问题，我们殷切希望本书能在广泛的利益相关群体间加以传播，以期达到充分宣传残疾人权利保障的目的。

马和励

联合国系统发展业务活动协调代表
联合国开发计划署驻华代表处代表

2003 年 11 月

鸣 谢

《残疾人权益保障——国际立法与实践》一书是多方共同努力的成果，本书的出版得到联合国人权事务高级专员办公室的资助。本书为中国残疾人权益保障项目的成果之一，此项目由联合国开发计划署、爱尔兰政府、联合国人权事务高级专员办公室、中国残疾人联合会以及中国国际经济技术交流中心共同实施，同时爱尔兰政府出资支持本项目下的培训活动并为本书内容的编选提供了重要帮助。

本书编写由侯新岸和斯蒂芬妮·克莱茵（Stephanie Kleine Ahlbrandt）总协调。特别要感谢珍妮特·罗德（Janet Lord）和柯尔斯顿·杨（Kirsten Young），两位专家不但撰写了本书英文稿，还曾来华为中国残疾人法律维权培训班进行授课。同时陈新民、杨洪明、高建新、孙中华、李绍葵、郑志红、刘学之、张国忠、邱卓英、聂静、王治江为此书的翻译、编辑和出版付出了巨大的努力，从而使本书能在较短的时间内与中国读者见面。倪荣国（Macleod Nyirongo）、侯新岸、吴晓辉、祝华、小野正博（Masahiro Ono）对本书的草稿提出了许多有价值的修改意见。本书在出版过程中得到邓智慧、蒋玲媛、周太东、韩蕾、肖园的支持与协助。本书香港部分内容得到了香港平等机会委员会和香港法律援助署的帮助与支持，在此一并表示感谢。

由于时间比较仓促，书中不免存在疏漏之处，希望广大读者给予批评指正。

本书编委会

2003年11月

前 言

本书旨在为残疾人工作者、法律工作者和研究人员提供一种实用工具，供他们对促进和保障残疾人权利的国际和国外的立法与实践，以及不同于中国内地法域的香港特别行政区的立法与实践进行比较研究。

在大多数国家，残疾人在就业时较之非残疾人，同工而低酬；即使在反就业歧视方面有立法保护的国家，也存在着大多数残疾人失业的现象。残疾人很难在政府部门担任高级职务，这表明他们仍被普遍地排斥在决策中心之外。甚至在科技最发达的国家，残疾人选举权的行使，仍会受到根本性的侵犯。例如，在美国 2000 年大选中，至少在十八个州，存在着残疾人进不了投票点，选票难以辨识，以及在投票过程中缺乏保密性和独立性等问题。

残疾人往往被当作对社会没有价值的一员，或者说是毫无希望找到工作的人，换句话说，他们不能以有意义的方式贡献社会。很多人对残疾人，特别是对心智有缺陷的人还心存恐惧。另外，物质或环境方面的障碍在很大程度上排斥了残疾人的社会参与：有障碍的建筑物使残疾人无法出入，有障碍的通信技术使视力或听力有缺陷的人受到排斥，交通运输系统的障碍则同样会将残疾人排斥在外。

受压制的群体如果长期生活在一个系统地否定其权利和影响的社会之中，久而久之，他们会从内心适应这样一种否定其自身能力的消极信息，而且还会把这样的消极信息视为“真理”来加以接受。内在的压抑再加上外在的经济、社会环境，从而限制了那些本来可以对他们开放的合法选择。所以，增强残疾人能力，首先要打破社会和残疾人自身对于残疾人“能干什么”和“不能干什么”的消极



假设。

因而，亟需促进和保障残疾人权益的综合立法工作，这对非工业化国家而言尤其重要。尽管许多国家已成为一系列国际人权文件的缔约国，但是在这些国家，残疾人的权利仍然主要局限于康复计划和公共卫生等方面。国际社会已越来越认识到，残疾人事务是一个人权问题，必须全面促进和保障残疾人的政治、经济、社会、文化和公民权利，才能保证残疾人在平等的基础上，有均等的机会参与社会生活和发展。国际性法律框架对于普遍规范的建立是至关重要的。有关残疾人权利的国际规范与标准，在各国残疾人权利的综合法律框架的设计和实施过程中，可以为立法者和决策者提供重要指导，或者更确切地说，可以确保国内法与有关残疾人的国际规范 and 标准相一致。

有关残疾人的国内立法，作为保证国际人权规范确实得到执行的一个重要环节，也必须得到重视。法律是克服文化和社会的负面态度，消除阻碍残疾人充分参与社会生活和发展的各种障碍的重要工具。因此，在国内立法中体现残疾人事务属于人权事务的观念十分关键，这将有助于克服和防止有关残疾人的荒谬否定和陈腐偏见继续存在。

将有关残疾人权利的国际规范与标准运用于国内立法，可以使法官在审理涉及残疾人权益的案件时，充分参考国际的或者区域的人权规范，以保证残疾人获得符合国际人权标准的法律保护。其他国内机构，如人权委员会、监察员办公室、法律工作者之类，也可借助国际和区域人权法来促进有关残疾人权利保护的国内立法的发展。

本书共分为五章，还收录了一部分文献，选编了有关残疾人权利的一些主要文件。具体地说：

第一章是对残疾人权利保护方面的立法和政策趋势的概述，重点介绍了残疾人领域从医疗模式向社会模式和以权利为本的转变，同时还介绍了美国、加拿大、英国、菲律宾和澳大利亚等国在残疾人权益保障领域立法的具体范例。



第二章介绍了联合国系统对残疾人问题的以往做法，以及当前有关残疾人权利的国际法律概况。介绍了关于残疾人权利国际立法的最新发展，包括在谈判、磋商《残疾人权利公约》方面的最新进展。

第三章概述了各类残疾人组织，以及这些组织在下列领域所采取的以权利为本的范例性做法：包括提高公众认识、就业和创收的途径、覆盖残疾人的融入式教育计划、无障碍环境、文化娱乐及体育活动、决策参与等。

第四章概述了中国香港特别行政区的立法以及各种经验做法，重点介绍了香港残疾歧视条例和机会平等委员会。

第五章列举了可以促进和保障残疾人权利的倡导性建议。

目 录

第一章 国外在残疾人领域的法律实践概述	1
第一节 残疾人领域立法和政策的最新趋势	1
一、以残疾的社会模式作为法律和政策选择方向的出现	1
二、残疾的界定	3
三、各种立法模式概述	7
第二节 各国残疾人法律的执行	20
一、各国法院	21
二、国内人权机构	22
三、国家协调委员会	31
四、非政府组织	32
第三节 对残疾人的法律援助服务	39
一、法律援助的模式	40
二、社区法律中心	41
第二章 残疾人人权的国际标准	45
第一节 联合国有关残疾人政策的历史演变	45
第二节 区域性人权规则	48
第三节 国际十年的作用	49
第四节 联合国系统内部的残疾人工作	51
第五节 最新进展	53
一、《关于残疾人的世界行动纲领》综述	53
二、《残疾人机会均等标准规则》概述	54
三、《保护精神病患者和改善精神保健的原则》概述	56
第六节 关于制定新的残疾人权利公约	57



一、公约程序的渊源	57
二、特设委员会	58
三、制定公约的原因	59
第三章 残疾人组织的范例性做法	60
第一节 残疾人组织的类型	60
第二节 范例性做法：与残疾的社会模式相结合	61
第三节 公众教育和提高认识	62
一、自助组织（Self Help Groups）	63
二、同伴支持：一帮一的方法	66
三、增强残疾人意识和加强人权教育	67
四、自我宣传	70
第四节 就业和创收	75
一、融入式创收	75
二、支持性就业	80
第五节 融入式教育方案	82
第六节 无障碍环境	85
一、建筑环境无障碍	85
二、信息与交流无障碍	88
第七节 文化娱乐和体育活动	91
第八节 参与决策	96
第四章 中国香港特别行政区残疾人的立法与实践	98
第一节 概述	98
第二节 立法保障	100
第三节 平等机会委员会	108
第四节 非政府组织	118
第五节 法律援助	122
第五章 倡导性建议	124
附 录 参考文献	127
一、制定“残疾人权利国际公约”过程大事记	127
二、2003 年人权委员会关于残疾人人权的第 49 号决议	129

三、智力迟钝者权利宣言	133
四、残疾人权利宣言.....	134
五、关于残疾人的世界行动纲领	136
六、残疾人职业康复和就业公约	174
七、塔林（Tallinn）残疾人领域人力资源开发行动指南	177
八、保护精神病患者和改善精神卫生保健的原则	182
九、残疾人机会均等标准规则	194
十、琵琶湖千年行动纲要	218
十一、中国香港特别行政区残疾歧视条例	223
十二、联合国和残疾人非政府组织重要网站和联系信息.....	298

Table of Contents

I . Overview of Foreign Legal Practice in the Area of Disability Law / 1

A. Latest Trends in Disability Law and Policy / 1

i . The Emergence of the Social Model of Disability as the Preferred Approach to Disability Law and Policy / 1

ii . Defining Disability / 3

iii . An Overview of Various Legal Models / 7

B. Implementation of Domestic Disability Law / 20

i . Domestic Courts / 21

ii . National Human Rights Institutions / 22

iii . National Coordinating Committees / 31

iv . Non – Governmental Organizations / 32

C. Legal Aid Services for Persons with Disabilities / 39

i . The Legal Aid Model / 40

ii . Community Legal Centers / 41

II . International Standards on the Human Rights of Persons with Disabilities / 45

A. The History of Disability within the United Nations / 45

B. The Regional Human Rights Framework / 48

C. The Use of International Decades / 49

D. How Disability is Addressed Within the UN System / 51

E. Latest Developments / 53

i . An Overview of the World Programme of Action / 53

ii . An Overview of the UN Standard Rules / 54

iii . An Overview of the International Principles for the Protection



of Persons with Mental Illness and for the Improvement of
Mental Health Care / 56

**F. Towards the Development of a New Convention on the
Human Rights of Persons with Disabilities / 57**

- i . Origins of the Treaty Process / 57
- ii . About the Ad Hoc Committee / 58
- iii . Why There is a Need for a Convention / 59

III . Best Practices of Disabled Persons Organizations / 60

**A. Overview of Types of Disabled Persons Organizations /
60**

**B. Best Practices: Incorporating the Social Model of Disabili-
ty / 61**

C. Public Education and Awareness Raising / 62

- i . Self Help Groups / 63
- ii . Peer Support: The One – on – One Approach / 66
- iii . Disability Awareness Raising/Human Rights Education / 67
- iv . Self – Advocacy / 70

D. Access to Employment and Income Generation / 75

- i . Inclusive Income Generation / 75
- ii . Supported Employment / 80

E. Inclusive Education Programs / 82

F. Accessibility / 85

- i . Built Environment / 85
- ii . Communication/Technology / 88

G. Recreation and sports/cultural activities / 91

H. Participation in Decision – Making / 96

**IV . Disability Law and practice of Hong Kong SAR of China /
98**

A. Overview / 98