

残疾人权利公约的监测工作

人权监测员指南

专业培训丛刊第17辑



联合国



联合国
人权



联合国
人权

残疾人权利公约的监测工作

人权监测员指南

专业培训丛刊第17辑



联合国

纽约和日内瓦，2010年

说明

本刊中所用名称及材料编排方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分表示任何意见。

HR/P/PT/17

目录

前言	05
一. 将残疾问题理解为是一种人权问题	07
二. 残疾人权利公约	11
A. 公约的必要性	11
B. 残疾的定义	13
C. 公约的原则	14
D. 残疾人的权利	21
E. 公约的监测机制	26
三. 监测残疾人的权利：概述	28
A. 残疾人在监测工作中的核心作用和参与	28
B. 查明“义务承担者”和合作伙伴组织并绘制成地图	29
C. 残疾人及其代表组织的能力建设	30
D. 公约监测工作的双轨做法	32
四. 实际监测	33
A. 收集信息	33
B. 法律分析和信息分析	44
C. 报告和后续工作	52
参考资料选录	53

前言

残疾妇女、男子和儿童在所有社会中都总是最被边缘化的群体，在享有人权方面面临独特的挑战。长期以来，人们总是想当然地认为这些挑战是其肢体、精神、智力或感官残疾所造成的自然的不可避免的后果。

残疾人权利公约的通过和生效对这种态度提出了挑战，标志着对残疾问题的现有观念的深刻变化。在公约中，关注的焦点不再是一个人的被人觉察的“不正常”，残疾被看作是一种缺陷或疾病。相反，公约把残疾看作是一种“社会病理学”，即，是社会未能做到包容性以容纳个人的差别所造成的结果。需要改变的是社会而不是个人，公约则为实现这种变革提供了一份路线图。

人权监测工作可在支持各国在国家一级有效执行公约，增强残疾人权力使其日益了解自己的权利，从而给各个地区残疾人的生活带来积极的变化方面发挥重大作用。

要有效开展人权工作就要进行一定的准备，掌握技术技能和充分的知识。本刊物的目的是协助联合国人权官员和其他人权监测员——包括来自政府、国家人权机构和非政府组织的监测员——按照本公约对残疾人的权利进行监测。本刊对公约提出的模式的改变做了解释，并说明了公约所确定的范围、标准和原则。此外，还提出了监测残疾人权利的方法，并就与残疾人一起工作需要考虑的问题提供了有用的建议。

在人权体系中历来是见不到残疾人的，他们在人权工作中也一直被忽视。这种情况再也不可接受了。本刊将协助从事人权监测的人们有效地将残疾人纳入其活动，不仅使残疾人参与一般的监测工作，而且酌情特别重视监测残疾人的状况和享受人权的情况。

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Piercy', with a horizontal line underneath the name.

联合国人权事务高级专员
特姆皮莱

一. 将残疾问题理解为是一种人权问题

据估计，有某种残疾的人人数达六亿五千万以上，占世界人口的10%，其中，80%生活在发展中国家。一些残疾妇女、男子和儿童完全融合在社会之中，参与生活的各个领域并做出积极贡献。但大多数仍面临歧视、排斥、孤立甚至虐待。许多残疾人生活在极端贫困之中，在收容所里，没有读书或就业的机会，面临各种各样的其他边缘化因素。在一些国家，他们被剥夺了拥有财产的权利，残疾人被剥夺自己做主的权利比比皆是。他们所面临的歧视是普遍的、不分地理界线的，影响到生活的各个领域和社会的所有阶层。

2008年5月，残疾人权利公约及其任择议定书的生效标志着“促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重”（第1条）的努力开始了一个新的时代。虽然残疾人一直有权享有同其他人一样的权利，但这是第一次将其权利全面地写进了有约束力的国际文书之中。

公约的形成过程反映了人们对于残疾问题和残疾人的看法上所发生的变化。传统上，残疾一贯被看作是个别人身上的个人状况。作为一种个人的缺陷，“身患残疾”一直被看作是某些人无法上正规学校、就业或参加社会活动的自然原因。当残疾是被人们这么看的话，社会的反应就是以下两者必居其一：可通过医疗或康复“修复”个人（医疗做法）；或通过慈善或福利给以照料（慈善做法）。按照这一老的模式，残疾人的生命就交给了专业人员，一些根本的决定——他们去哪儿上学、将得到什么样的支助、在哪儿生活等——均由他们掌控。

一. 将残疾问题理解为是一种人权问题

在过去几十年里，人们对残疾问题的理解发生了重要的变化。关注的焦点不再是一个人哪儿有缺陷，而是残疾问题被承认为个人与不能容纳其差异、限制或阻碍其参与社会的环境的互动的后果。这一做法人们称为残疾的社会模式。残疾人权利公约认同这一模式，并向前推进了一步，明确肯定残疾问题是人权问题。

例如，不是问：残疾人哪儿错了？

而是问：社会哪儿错了？为便利残疾人充分享有所有权利需要对社会、经济、政治和(或)环境状况进行哪些改革？

例如，不是问：你耳朵聋，是不是理解别人有困难？

而是问：是不是因为别人无法与你交流使你理解他们有困难？

问题改编自：Michael Oliver著，残疾问题的政治(贝辛斯托克，麦克米伦出版社，1990年)。

从这一视角，应查明阻碍残疾人充分行使其权利的社会、法律、经济、政治和环境条件并加以克服。例如，他们被边缘化和被排斥在教育的大门之外并不是因为他们没有学习的能力，而是因为教师的培训不够或教室进不去；他们被排斥在劳动力市场之外可能是因为缺乏通往工作地点的交通工具，或雇主或同事对于残疾人的负面态度，认为他们不能工作；他们无法参与公共事务可能是因为缺乏他们可用的选举材料(如盲文的)，或因为投票箱是残疾人身体不可及的。

以下条件体现了把残疾人看作是权利的拥有者而不是慈善的对象的差别：

慈善做法	人权做法
选择	义务
外部掌控	自主
消除能力	增强能力
修复弱点	修复环境
限制活动	方便活动
贬低	尊重
依赖	独立
歧视	平等
收容	包容
隔离	融入

一. 将残疾问题理解为是一种人权问题

从人权视角看待残疾问题需要国家和社会各界在思想和行动上有所变化，使残疾人不再被看作是慈善的接受者或其他人所作决定的对象，而是权利的持有者。立足权利的做法力求尊重、支持和庆贺人类的差异，创造条件让包括残疾人在内的各种人有意义的参与。保护和增进残疾人的权利并不仅仅是提供与残疾人相关的服务而已，而是要采取措施改变蔑视和排斥残疾人的态度和行为。还要制定政策、法律和方案，消除各种障碍，保障残疾人行使其公民、文化、经济、政治和社会权利。为了做到真正行使权利，就要取消限制权利的政策、法律和方案，例如：基于残疾而禁止入境的移民法；禁止残疾人结婚的法律；允许在未经残疾人自由和知情的同意的情况下对其施加医疗的法律；允许以精神或智力残疾为由进行拘留的法律；以及因残疾而剥夺人治疗的政策。此外，为改变社会的风尚和消除妨碍残疾人充分参与社会的障碍，有必要制定一些方案，开展宣传教育和动员社会支持。而且，还要向残疾人提供机会使其充分参与社会，以及提供争取其权利的充分手段。

二. 残疾人权利公约

A. 公约的必要性

在残疾人权利公约之前的核心国际人权文书承认包括残疾人在内的所有人的权利。虽然这些文书为增进和保护残疾人的权利提供了巨大的可能性，但这一可能性尚有待充分实现。¹

残疾人权利公约标志着残疾人及其代表组织为使残疾问题被承认为是人权问题而进行的长期斗争的结束，这一斗争始于1981年国际残疾人年以及作为其成果所通过的关于残疾人的世界行动纲领。联合国大会于1993年通过残疾人机会均等标准规则，残疾问题特别报告员和防止歧视和保护少数群体小组委员会的历次报告，以及人权委员会于1998、2000和2002年通过的一系列决议，大大有助于为采取人权做法铺平道路。

其他一些重要的里程碑有：消除对妇女歧视委员会关于残疾妇女问题的第18号一般性建议(1991年)，经济、社会、文化权利委员会关于残疾人问题的第5号一般性意见(1994年)，和所通过的一些区域文书，例如，消除对残疾人一切形式歧视美洲间公约(1999年)。

¹ 见G. Quinn和T. Degener著，人权与残疾：联合国人权文书在残疾问题上的当前用途和未来潜力(纽约和日内瓦，联合国，2002年)(HR/PUB/02/1)。这一研究得出结论：联合国条约机构和民间社会没有充分发掘利用现有人权文书和监督机制来促进和保护残疾人的权利。

二. 残疾人权利公约

残疾人权利公约承认残疾人的人权并澄清了国家尊重、保护和履行这些权利的义务，作为这方面最新的、专门的和全面的条约，它替代了所有上述文书。为此，公约载有残疾问题的社会和人权模式。

九个核心国际人权文书

消除一切形式种族歧视国际公约

经济、社会、文化权利国际公约

公民和政治权利国际公约

消除对妇女一切形式歧视公约

禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约

儿童权利公约

保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

残疾人权利公约

保护所有人免遭强迫失踪国际公约(尚未生效)

B. 残疾的定义

公约并没有给出严格意义上的残疾或残疾人的定义，而是就“残疾”这一概念及其对于公约的相关性提供了一些指南。序言部分明确赞同对残疾问题采取社会做法——称之为残疾的社会模式——确认“残疾是一个演变中的概念，残疾是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果。”明确提到主体外部的障碍构成残疾的因素代表着脱离将残疾等同于存在功能局限性的说法的重要一步。² 因此，第1条规定：

“**残疾人包括**肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍残疾人在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会”（黑体是后加的）。从这一角度看，残疾人的参与社会——无论是有一份工作、上学、看医生或竞选——受到限制或排斥，并不是因为他们有伤残，而是因为有着各式各样的障碍，其中可能包括有形的障碍，但也可能在某些情况下包括立法和政策的障碍。对于肢体残疾的人来说，这些障碍可能包括地不平整、连接不同层面的台阶、沉重的门或走道狭窄等。例如，使用轮椅的人可能因为会议室的门无法让轮椅通过、或没有坡道或电梯而不能参加会议。建筑条例中没有无障碍通行标准或标准不够也就等于是一种障碍。

² 见，例如，残疾人机会均等标准规则中所载关于残疾概念的解释（大会决议第48/96号），其中规“‘残疾’一词归纳了全世界任何国家任何人口中发生的数量众多的不同的功能局限性。人可能因肢体、智力或感官损伤，体格状况或精神疾病而致残”（第17段）。

二. 残疾人权利公约

公约并不排除定义在立法中的用途，实际上，在某些部门定义是特别必要的，例如，就业或社保。但是，这样的定义必须反映公约所载的残疾的社会模式，必须以伤残的清单或描述为基础，或以要改进的功能局限性为基础。监测员应观察国家立法是否：(a) 确认与精神、智力、感官或肢体损伤相关的歧视确实会发生；(b) 纳入残疾的社会模式，将其看作是有伤残的人与外部障碍互动的结果；(c) 把重点放在禁止歧视和促进平等而不是将各种残疾加以分类。

C. 公约的原则

第3条列出了一系列总的基本原则。这些原则是整个公约的解释和执行的指南，贯穿所有的问题。它们是理解和解释残疾人权利的出发点，为每一项权利的衡量提供了基准线。

一般原则(第3条)

尊重固有尊严和个人自主, 包括自由做出自己的选择, 以及个人的自立

不歧视

充分和切实地参与和融入社会

尊重差异, 接受残疾人是人的多样性的一部分和人类的一份子

机会平等

无障碍

男女平等

尊重残疾儿童逐渐发展的能力并尊重残疾儿童保持其身份特性的权利。

二. 残疾人权利公约

这些原则意味着什么？

固有的尊严指的是每个人的价值。当残疾人的尊严受到尊重时，他们的经验和意见就受到重视并且是在不用担心肉体、心理或情感会受到伤害的情况下形成的经验和意见。而发生例如以下的情况时，对一个人的尊严的尊重就荡然无存了：雇主强迫双目失明的工人穿上背上印有“盲人”字样的衬衫。³

印度的一位残疾妇女报告了她的尊严的权利受到侵犯的以下情况：

“除此以外还有人们的行为，尤其是当我必须自己出门和在某个地方过马路时男人的行为。走过来帮助我的人并不觉得这是做好事，而总是把它变成一种轻佻地碰我的机会并想方设法做出举止不当的行为。对我来说，这是不可避免的，因为我为了要过马路总得接受某个人的帮助，而对他们来说，这是尽可能放肆的机会，并且，我对此也没什么办法，因为当我自己一个人出门走在大街上的时候，如果没有别人的帮助或支助的话是不行的，这种经历是我在生活中必须多次——不是一次或两次——面临的。”

资料来源：“监测残疾人的人权——国别报告：印度安得拉邦”（残疾人权利促进国际，2009年），可检索 www.yorku.ca/drpi。

³ 这个例子来自在菲律宾进行的访谈，是残疾人权利促进国际和Katipunan ng Maykapansanan sa Pilipinas公司的项目的一部分，用以监测该国残疾人权利的情况。访谈为“监测残疾人的人权：菲律宾的初步报告”提供了资料，可检索：www.yorku.ca/drpi/resources.html。

个人自主个人自主意为一个人掌管自己的生活并有做出自己选择的自由。尊重残疾人的个人自主意味着残疾人在与他人平等的基础上有合理的生活选择，私人生活尽可能少受干涉，可自己做决定并在需要的时候得到充分的支助。这一原则贯穿整个公约，是公约所明确确认的许多自由的基础，例如，不受未经同意的医疗干预的自由和应在自由和知情同意的基础上提供医疗保健的要求。从这个角度而言，例如，应向有精神残疾的人提供各种精神保健的选择，如心理疗法、咨询、同侪支助和精神病药物等，并有根据个人的喜好做出有意义的选择的自由。同样，一个肢体损伤的地雷爆炸幸存者应得到便利其行动的器具，以便享有尽可能多的独立。

不歧视原则意为每一个人都保证可享有所有的权利，不得因残疾或种族、肤色、性别、语言、宗教、政治观点或其他见解、国籍或社会背景、财产、出身、年龄、或其他情况而有所区别、排斥或限制。基于残疾的歧视指的是一切区别、排斥或限制，其目的或所产生的效应是损害或取消残疾人同他人平等的基础上得到承认、可享有或行使所有人权和基本自由，包括剥夺其合理便利的权利。例如，当一名妇女被以因残疾而无法管理其钱财为理由而不得在银行开账户时，歧视就发生了。⁴ 而当一名男子在面试后得到一份工作的口头通知，但后来在雇主发现该男子视觉有损伤看书时眼睛要贴近书本后，又被告知回家去等候行政部门的书面确认时，歧视也发生了。信函始终未来，

⁴ 这个例子来自在肯尼亚进行的访谈，是促进残疾人权利国际、非洲盲人联合会、肯尼亚盲人联合会和残疾人权利、教育和宣传中心开展的项目的一部分，目的是监测该国残疾人的权利情况。访谈为“肯尼亚残疾人的权利状况(2007年): 报告”提供了资料，可检索www.yorku.ca/dрпи/Kenya.html。

二. 残疾人权利公约

那名男子也终究没有拿到那份工作。⁵ 残疾人还可能经历多种形式的歧视；例如，残疾妇女可能因性别以及残疾而受到歧视。第3条对不歧视原则的确认突出了审议一切形式的歧视的重要性。

平等意为创造社会条件以尊重差异，处理弱势问题并确保所有妇女、男子和男女儿童都能平等地全面参与。当一个残疾女孩被父母领出学校时，平等就被剥夺了。尽管她成绩很好，但她的父母仍决定，由于她的残疾，在她的教育上花钱是白费的。⁶ 要实现平等有时需要采取额外的措施，例如，为有心理社会或智力残障的人提供帮助，以支持他们作决定和与他人平等的基础上行使法律能力。

⁵ 见注4。

⁶ 见注4。

合理便利(第2条)

“合理便利”是指根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由(第2条)。

“便利”是对规则、做法、条件或要求进行调整，以照顾到残疾人的特殊需要，目的是使这个残疾人能全面平等地参与。在工作场所，便利可包括为有视力障碍的雇员购买或改造软件和键盘，提供培训或安排额外时间来完成一项任务。在教育领域，合理便利可能要求提供另外的方式来完成课程要求，提供辅导或辅助技术。

提供合理便利是雇主、教育机构、服务提供者等的法律义务。在确定一个企业或一所学校是否采取了一切必要的措施来为残疾雇员或残疾学生提供便利时，“过度或不当负担”概念是关键。为了确定可合法地免于提供便利的义务，雇主或学校必须证明，在考虑到健康、安全或费用等因素的情况下，满足一个人的特殊需要会给本单位带来不当或过度的负担。

充分和切实地参与和融入社会和无障碍这一概念是指，社会在公共和私人两个范畴，其组织方式是使所有人都能全面参与。充分融入社会意味着残疾人被作为平等的参与者而得到承认和重视。他们的需要被视为社会和经济秩序的有机组成部分，而不是贴上“特殊”的标

二. 残疾人权利公约

记。要实现全面融入，就必须有无障碍通行的物质和社会环境。例如，充分和切实参与和融入社会意味着政治选举进程不排斥残疾人，确保，比方说，投票地点出入无障碍，选举程序和材料以多种方式提供，明白易懂，方便使用。与参与和融入概念相连的是通用设计概念，在公约中的定义是“尽最大可能让所有人可以使用，无需做出调整或特别设计的产品、环境、方案和服务设计”（第2条）。换言之，在设计阶段就应考虑到社会所有成员的需要，确保在以后无需进行特别的调整。

尊重差异涉及以相互理解的方式接受他人。这就包含接受残疾人是人的多样性的一部分和人类的一份子。尽管有一些可见的和明显的差异，所有人都有同样的权利和尊严。这样，例如，公共汽车司机在驶离汽车站时就会给一个肢体残疾的男孩足够的时间，让他从车站的凳子上站起来，登上车，走到座位上。不仅是公共汽车司机要保证向所有的乘客提供高质量的安全运输服务，行车时刻表也应考虑到各种因素，包括残疾人和其他乘客对公交运输的要求。重要的是，公约并不寻求防止残疾——那是医疗做法——而是寻求防止基于残疾的歧视。开展预防事故、促进安全生育的运动对公共安全和健康具有实际意义。但是，当这样的运动是以残疾人为对象而开展时，残疾是从负面的角度被看待的，转移了对尊重差异和多样性以及反对歧视的视线——而这正是人权模式的首要重点所在。

这些一般性原则是公约的核心，对于监测残疾人的权利具有关键意义。

D. 残疾人的权利

残疾人权利公约是一项范围广泛的人权条约，全面涵盖公民、文化、经济、政治和社会各种权利。公约并没有为残疾人确立任何新的权利；而是详细阐明了现有人权对残疾人意味着什么，并澄清了缔约国对于保护和增进这些权利的义务。为了确保实现残疾人权利的有利环境，公约还包括了关于以下方面的条款：宣传、无障碍、危难情况和人道主义紧急情况、获得司法保护、个人行动、适应训练和康复，以及统计和数据收集。⁷

⁷ “联合国人权高级专员关于残疾人人权问题研究报告中提出的建议的实施进展情况报告” (A/HRC/4/75, 第19段)。

二. 残疾人权利公约

第10至30条覆盖保证残疾人应享有的权利

第10条 — 生命权

第11条 — 危难情况和人道主义紧急情况

第12条 — 在法律面前获得平等承认

第13条 — 获得司法保护

第14条 — 人身自由和安全

第15条 — 免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

第16条 — 免于剥削、暴力和凌虐

第17条 — 保护人身完整性

第18条 — 迁徙自由和国籍

第19条 — 独立生活和融入社区

第20条 — 个人行动能力

第21条 — 表达意见的自由和获得信息的机会

第22条 — 尊重隐私

第23条 — 尊重家居和家庭

第24条 — 教育

第25条 — 健康

第26条 — 适应训练和康复

第27条 — 工作和就业

第28条 — 适足的生活水平和社会保护

第29条 — 参与政治和公共生活

第30条 — 参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动

为了说明与残疾人所面临的具体情况相关的权利，在监测本公约时应考虑以下例子：

- › 法律面前获得平等承认的权利要求，除其他外，消除残疾作为剥夺一个人的法律能力的理由——例如，消除任命监护人代表残疾人做决定的做法，而是向残疾人提供支助从而使其能自己作决定；
- › 人身自由和安全的权利要求，除其他外，监督精神病院或其他机构，确保无人以残疾（包括精神和智力残疾）为由被安置在那里，除非得到其自由和知情的同意；
- › 免于酷刑要求，除其他外，检查相关机构是否对残疾人使用电击疗法和笼床等做法和治疗手段，或违背本人意愿采用侵入性或不可逆转的医疗手段以纠正残疾；
- › 迁徙自由要求，除其他外，检查国家是否以残疾为由扣留一个人的旅行证件；
- › 受教育权要求，除其他外，检查各类学生是否有因残疾而被排斥在一般教育系统之外的情况，在一般教育系统中提供学生所要求的合理便利条件并提供个人化的支助措施，以按包容性的目标最大限度地实现知识和社会发展；
- › 健康权要求，除其他外，不仅要检查是否普及基本药物，而且要检查治疗是否是在残疾人自由和知情的同意下提供的；

二. 残疾人权利公约

- › 工作权要求，除其他外，检查劳动法是否禁止在工作场所的歧视并要求雇主采取积极步骤确保建筑物实际上可无障碍出入，并向可能有此需要的残疾人提供通信技术，如电脑和互联网技术；
- › 适足生活水平的权利要求，除其他外，检查各种社会方案和政策框架、扶贫战略、国家发展计划和项目，如与千年发展目标相关的项目，以确保将增进和保护衣、食、住等项权利和其他残疾人的权利纳入其中；
- › 参与公共和政治生活的权利要求，除其他外，监督选举，以确保选举材料以便利易懂的方式提供(如盲文书面材料和带手语翻译的电视广告)，并且投票箱可无障碍出入(如，有坡道出入口)；
- › 参加文化生活的权利要求，除其他外，检查手语和聋哑文化是否得到明确承认和支持，以及版权保护并不禁止获得发声书籍等文化材料。

公民、文化、经济、政治和社会权利是不可分割的、互相依存和互相关联的。对这一互相依存的理解对于监测残疾人的权利很重要。例如，对机构的监测就要求监测是否有人因有残疾而被剥夺了自由(人身自由和安全的权利)，是否有人未经本人自由和知情的同意而被施以医学治疗(健康权、身心完整权和免于酷刑权)，以及在这些人是否享有充足的衣食、光线、卫生条件等(适足生活标准权)。

关于经济、社会和文化权利，残疾人公约重申，如经济、社会、文化权利国际公约第2条和儿童权利公约第4条已经确认的那样，国家有义务逐步加以落实。承认全面实现经济、社会和文化权利可能会受到资源有限的制约这一点被以下的要求所平衡：应采取措施最大限度的利用国家现有的资源，并在必要时，在国际合作的框架内进行（残疾人权利公约第4(2)和32条）。

逐步实现经济、社会和文化权利

第4(2)条指出：

关于经济、社会和文化权利，各缔约国承诺尽量利用现有资源并于必要时在国际合作框架内采取措施，以期逐步充分实现这些权利，但不妨碍本公约中依国际法立即适用的义务。

逐步实现经济、社会和文化权利有几个方面对于监测目的很重要：⁸

- › 不管经济、社会和文化权利实现到何种程度，包括残疾在内的无论何种理由的歧视都是被禁止的；
- › 各国在迫在眉睫的义务确保最起码的基本程度的享有每一项经济、社会和文化权利；

⁸ 还见经济、社会、文化委员会关于缔约国的义务的第3号(1990年)一般性意见。

二. 残疾人权利公约

- › 各国有义务采取步骤逐步实现这些权利。例如，国家可制定一项行动计划，其中应包括：(a) 落实经济、社会、文化权利的时间框架；(b) 有时限的实现的基准线；(c) 成功的指标；
- › 各国不得采取倒退步骤或措施，减少经济、社会、文化权利的享有。

E. 公约的监测机制

公约中包括了国家和国际的监测机制。

在国家一级，第33条指出了三种对于公约的实施和监测相关的机制。第一，各国应在政府内指定一个或多个协调中心，负责与实施相关的事项；第二，各国应充分考虑在政府内设立或指定一个协调机制，以便利在不同部门和不同级别采取有关行动；第三，各国应设立或指定包括一个或多个独立机制的框架，以促进、保护和监测公约的实施。

在国际一级，第34条设立了由独立专家组成的具有若干职能的残疾人权利委员会。第一，在各国和其他有关方面，如国家监测机制和民间社会组织提交的定期报告的基础上，委员会与国家就公约的执行情况开展建设性的对话并发表结论性意见和建议，以便为改进和加强执行工作采取后续行动。第二，委员会举行几天一般性讨论，会议向公众开放，就公约产生的人们普遍关心的问题展开讨论。第三，委员会可发表权威性的声明，称为一般性意见，以澄清公约的具体条款或公约执行过程中出现的具体问题。第四，任择议定书授权委员会接受个人声称已经批准议定书的国家违反了公约任何条款的投诉(称为来文)。委员会在根据相关国家的意见审议了投诉之后可提出其意

见。第五，任择议定书也给委员会提供了机会，如果得到可靠的情报表明公约被严重或系统的违反，则可对相关缔约国开展调查。

人权监测员⁹ 应了解这些机制及其职能。监测活动可：

- › 向国家监测机制提供关于公约执行情况的信息；
- › 向委员会提供信息用于同相关国家的建设性对话；
- › 指出违反公约规定的个人权利的苗头，如果相关国家已经批准任择议定书，这些情况可构成向委员会发函的基础；
- › 指出可提交委员会的关于严重或系统违反公约的可靠情况，如果相关国家已经批准任择议定书，这些情况可鼓励委员会根据任择议定书开展调查；
- › 跟踪国家监测机制和委员会的建设的落实情况，以加强公约的执行。

⁹ 为本指南的目的，“人权监测员”包括联合国人权官员以及其他政府间、区域或民间社会组织、国家人权机构的工作人员和人权卫士及其他从事人权监测的个人或组织。

三. 监测残疾人的权利：概述

三. 监测残疾人的权利：概述

各国家、国家人权机构、残疾人组织和其他民间社会团体以及承担相关任务的联合国机关的基于证据的充满活力的报告，有助于确保将公约所保障的人权变为行动，使残疾人的生活发生真正的变化。在审议监测的方式之前，牢记以下所有监测活动的指导因素十分重要。

A. 残疾人在监测工作中的核心作用和参与

残疾人及其代表组织¹⁰ 在“没有我们就与我们无关！”的口号下，在公约的制定和谈判中发挥了不可或缺的作用。公约承认这一作用必须继续下去，要求各缔约国与残疾人“密切协商”并“使他们积极参与”涉及残疾人问题的决策过程(第4(3)条)。尤其是，公约要求“民间社会，特别是残疾人及其代表组织，应当获邀参加并充分参与监测进程”(第33(3)条)。这对于进程本身及实质内容都会产生影响。就进程而言，残疾人必须参与监测活动，例如，吸收残疾人为监测员。而在实质内容方面，残疾人的声音和经验必须成为监测报告的中心内容，因为在涉及残疾人状况的问题上，残疾人是专家。

确保监测残疾人状况的各种努力不至于使某个特定群体的人被进一步边缘化，这也很重要。残疾人权利的监测工作必须以对残疾和社会全方位覆盖为重点。也就是说，监测工作必须使患有各种残疾——

¹⁰ 注意，残疾人代表组织有时自称“残疾人组织”，或使用“DPO”这一简称。

包括肢体、精神、智力或感官损伤的、并且来自各种社会经济和民族背景、年龄组和各行各业的妇女、男子和男女儿童参与进来。例如，必须触及并包括贫穷、无家可归或在收容所的残疾人。

B. 查明“义务承担者”和合作伙伴组织并绘制成地图

从事残疾人人权监测工作的人要采取的第一个重要步骤是查明监测进程中的各种行为者并绘制成地图。重要的是，监测员应查明相关的“义务承担者”，包括负责残疾人相关事务的部委，如司法部、检察院、社会保障、就业和劳动、文化和体育等部门，以及卫生部。鉴于公约也提到了私营实体，监测员也可考虑将雇主协会和工会，甚至负有尊重残疾人权利责任的行为者作为监测工作的潜在伙伴。

要牢记确保对残疾和社会全方位覆盖为重点，查明所监测领域的残疾人组织。例如，注意其中有些组织的成员是多种残疾人。其他一些组织则代表某种类型损伤的人，如，视觉损伤或社会心理残疾，或特定的人群，如残疾妇女、战争老兵等。监测员也应与范围广泛的其他合作伙伴建立和增进沟通网络。这些伙伴可来自不同的地区和部门（包括大学、研究机构、非政府组织、工会、专业团体、政府间组织等）和以不同的人为重点（包括从事妇女、儿童和土著人工作的组织）。由联合国各部门、机构、基金会和方案组成的机构间支助小组旨在协

三. 监测残疾人的权利：概述

调联合国关于公约的工作。¹¹ 因此，监测员可考虑与其他联合国实体或世界银行取得联系，将它们作为监测工作的合作伙伴或信息来源。

C. 残疾人及其代表组织的能力建设

在许多情况下，使残疾人组织参与也意味着要增强这些组织中残疾人的能力，使其理解人权原则和概念。换言之，能力建设是监测工作的一部分，是对监测工作的补充。在任何情况下，能力建设活动必须全面普及到每一个人。伙伴残疾人组织及其成员应能够告诉监测员应采取的各种措施以确保全面普及。

¹¹ 残疾人权利公约机构间支助小组(IASG)由联合国行政首长协调会于2006年9月设立。IASG是配合促进和执行公约及其任择议定书的国际合作机制。其成员包括：联合国人权高级专员办事处(人权高专办)、经济和社会事务部(经社部)、联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界卫生组织(卫生组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国人口基金(人口基金)、联合国地雷行动和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)。

能力建设和监测活动的普及性考虑因素的核对清单：

1. 印刷材料(如，培训手册，关于监测过程的资料，同意表格，调查问卷等)

- 确保以全面参与所必要的形式和文字印制材料(如，盲文、大字印刷、电子版、手语、易读易懂形式等)

2. 视觉辅助(如，电脑幻灯片演示，照片，图表，地图，录像带等)

- 确保通过这些辅助手段传送的信息以可及的方式充分传递(如，提供电脑幻灯片演示中图像说明的文本)

3. 口头交流(如，面对面和电话会议，培训课，录音带，监测访谈等)

- 确保安排足够的时间和必要的翻译/主持人参与，以保证聋哑人、聋盲人、智力残障人、或使用扩音或替代沟通手段的人都能理解别人说的话并能传递自己的想法(如，手语翻译、实时翻译、交流助手等)

4. 地点(如，会议、培训课、访谈地点)

- 确保使用行动助具的人方便出入(如，避免有台阶、狭窄通道的地点和狭窄房间)
- 确保有方便出入的厕所
- 确保参与者能通过便宜无障碍交通工具到达
- 确保有足够的多种形式的路标和(或)有人协助参与者抵达目的地点(如，盲文路标、迎候者等)
- 记得同伙伴残疾人组织密切协商，了解无障碍通行的要求。尽可能与参与活动的人直接联系以确保其特别的要求得到满足。

注意，这些考虑因素并不是完备无缺的。监测员务必牢记要逐案处理无障碍通行问题。

三. 监测残疾人的权利：概述

D. 公约监测工作的双轨做法

监测残疾人的权利要求采取双轨做法：¹²

- › 第一，为使对残疾人的权利的监测切实有效，有必要确定一个专门重点。例如，如果议会在考虑批准公约，则应具体研究现行法律框架是否与公约一致并监测现行法律和政策的执行情况。同样，与包容性教育相关的特定问题——混合学校、无障碍建筑物、充分的课程、训练有素的教师——可能需要开展专门针对残疾学生的受教育权的监测活动；
- › 第二，监测不应强化那种残疾人与其他人本来就不同的做法。因此，对残疾人权利的监测应纳入一般人权监测工作。例如，监测免受酷刑应包括精神病院和监狱，并也应关注监狱中的残疾人；对发展方案的监测必须考虑项目对残疾人的影响，将他们当作同其它目标群体一样的受益者看待。重要的是，许多人权机构、残疾人组织、其它民间团体和联合国机构是在冲突或冲突后局势下开展工作的。在这样的局势下的残疾人处于特别弱势地位；在逃离紧急情况或因冲突而流离失所时面临特殊的挑战，要面对物质环境的许多障碍，并且失去了人生和人体的支持网络。因此，在与冲突局势、紧急情况 and 冲突后局势相关的人权监测中必须考虑残疾人的权利问题。

¹² 这一术语指的是，将残疾问题纳入所有举措/项目的主流与针对残疾的举措/项目结合起来的做法，以确保所有残疾人都享有平等的权利。有一些捐助方已将这一做法纳入其国际发展和援助政策。

四. 实际监测

监测工作由一系列步骤组成，从收集信息到法律分析和信息分析、编撰文件和报告、纠正行动和后续工作，以及，最后的评价。这些活动在所谓监测周期中是互相联系在一起的。本章集中阐述：
(a) 信息收集；(b) 法律分析和信息分析；(c) 编撰文件和报告/纠正行动和后续工作。

A. 收集信息

1. 基于文件的信息

收集关于残疾人享有其权利情况的信息一般从物色资料来源开始。监测员应考虑各种来源：

- › 宪法和法律法规是首要信息来源。此外，监测员还应考虑其它来源，如议会调查或报告；
- › 与执行法律和预算相关的国家政策和方案；
- › 司法和准司法机关(如法院和国家和人权机构)的决定；
- › 来自学术机构或其它研究中心和民间社会组织的医疗报告、研究报告和研究论文。

监测员可依靠印刷资料(如，官方文件集)、电子搜索法律和案例法数据库和电子搜索引擎，来监测媒体关于残疾问题的报道。

四. 实际监测

收集关于**法律**的信息，包括宪法条款、规约、法律法规，提供了一种手段，可了解法律对残疾人歧视的程度以及法律促进残疾人权利的程度。收集**政策**——不一定具有拘束力的国家战略或方向——的信息，对于了解是否有从法律走向执行公约的政治意愿至关重要。在已经批准了公约的国家，监测法律和政策至少会引起两类问题：

- › 鉴于许多国家在批准公约之前就已通过了关于残疾人的立法和政策，监测工作的第一步是审查法律和政策是否符合公约。这样的审查可查明规范上的差距或与公约相冲突的法律，例如，违反了某种禁止。
- › 如果国家法律和政策符合公约，那么，监测其是如何通过各种方案或措施加以实施的便十分重要。

收集关于各种**方案**的信息可确保实际措施和财政措施已经到位，来推进实现法律承认的残疾人权利。“方案”一词很广泛，可指执行公约的许多措施。例如，可指发展方案或扶贫方案。如是这样的话，监测员就应查明这类方案是否纳入了残疾人，是否支持他们的权利。

此外，对方案的监测应包括预算监测，因为国家的有些义务要求拨出财政和人力资源，以确保采取积极步骤增进残疾人的权利，并保证切实有效。¹³ 预算分析可涉及以下问题：无障碍通行、支持残疾人（包括支持参与决策）、包容性教育、医疗服务、社会保障和国家监测

¹³ 一般见，Jim Shultz著，“应履行的承诺。利用公共预算手段推进经济、社会和文化权利”（墨西哥，福特基金会和Fundar，2002年）；和尊严很重要。利用预算分析推进人权指南（Fundar，国际教育和国际预算项目研究所，2004年）。

机制。进行预算分析的监测员可审查国家残疾人行动计划中的财政承诺，教育、公共工程和社会事务部门的预算，以及国家人权机构的预算。在做预算分析时应考虑的问题有：

- › 对与实现残疾人某种权利相关的财政开支是否有任何分析？
- › 是否为满足实现相关的权利所规定的要求拨出足够的资金？
- › 为在某具体领域促进残疾人的权利与该领域的总开支相比拨出的资金是多少？例如，用于确保为残疾人的包容性教育的教育预算的百分比是多少？
- › 预算拨款和预算开支的差别有多少？是否有开支不足或预算承诺未履行的情况？
- › 预算是否随时间的推移而增加？
- › 为残疾人的专项预算拨款和预算开支是否仅限于特定的部门或方案？如是的话，是哪些类型的？

收集和研究院、国家人权机构和其他司法或准司法决策机关裁决的涉及残疾人的**法律案件**能证明这些机构是如何对特定情况应用权利保证、如何解释和执行法律、政策和方案的。监测法律案件能得到信息，有助于了解公约和与残疾人权利相关的法律的执行情况，以及他们是如何得到(或得不到)司法救助的。了解那些决定后来是否得到执行也很重要。例如，法院可能已经发出命令让一个被不公平开除的人复职。但，如果雇主根本就没将那个人召回的话，那人就得不到补救。

四. 实际监测

媒体的报道，来自学术机构和其他研究中心和民间社会组织的研究报告和论文也是很有用的。尤其是，通过**媒体**收集信息有助于监测社会对于残疾人的态度。社会态度是社会文化价值观的晴雨表，能影响人们如何选择行动和对他人做出反应。¹⁴ 在残疾这一特定的范畴，负面的态度已经导致了陈腐的观念，给人贴标签和歧视。这种看法在推动(或阻碍)残疾人享有人权方面发挥了重要作用。公约承认社会态度对于人们对残疾人及其对社会的贡献的看法有重要的影响，因此用一整条的篇幅规定了宣传和国家对于制止关于残疾人的陈腐观念、偏见和有害做法的义务(第8(1)(a)-(b)条)。鉴于媒体在反映和影响公众舆论方面的重要作用，公约要求各国采取措施鼓励各类媒体以同公约的宗旨相一致的方式塑造残疾人的形象(第8(2)(c)条)。因此，监测社会态度对于了解残疾人的人权状况十分重要。

¹⁴ Tiffany J. McCaughey 和Douglas C. Strohmer著，“陈腐观念是对残疾人群体的态度的一种非直接衡量标准”，康复咨询简报，第48卷，第2号(2005年1月)，第89页。

监测媒体

- › 媒体是否报道残疾人？
- › 如报道的话，是哪种媒体，在其产品的哪部分？
- › 残疾人是被塑造成受害者还是权利的持有者？
- › 媒体是否代表了残疾人的观点？
- › 所使用的语言和图像是否适当？
- › 媒体传递的信息是强化了还是抵制了陈腐观念？
- › 媒体关于残疾人的报道随着时间的推移是否有变化？如有
的话，在哪些方面(如，报道增大了或减少了，做法不同了)？
是哪些因素促成了这些变化？
- › 是否准确地反映了现实生活
- › 残疾人是否能接触到媒体？

四. 实际监测

2. 其他信息来源：“没有我们就与我们无关”

在纸面上的法律和政策条文与人们日常生活的现实之间往往有很大的差距。所以，有必要以来自残疾人的经验和看法的信息对文件材料进行补充。因此，与残疾人、其代表组织、政策制订者、服务提供者等的重要访谈，有助于收集关于法律和政策是如何执行的、国家在多大程度上尊重、保护和实行了残疾人的权利方面的信息。¹⁵

让残疾人的呼声为人所知很重要。对个人经验的监测应力求尽可能包罗万象，想方设法让患有各种残疾——包括智力、肢体、精神和感官残障的、来自不同社会经济和种族背景、年龄组和各行各业、各种社区规模、城市和农村的妇女、男子和男女儿童，都有机会参与。为了解他们所面临的复杂现实，其个人经验的监测范围也应广泛，要包括所有的——公民、文化、经济、政治和社会——人权，并处理公共和私人范畴的问题。

¹⁵ 残疾人权利促进国际(DRPI)在不同国家与残疾人及其代表组织合作开展工作，开发了一种模板，帮助收集针对残疾人权利方面的法律、政策和方案数据。模板旨在收集所有类别(公民、文化、经济、政治和社会)的权利的数据。模板还可用作评估工具，便于查明法律和政策方面的差距。它还包括主要国际人权条约(包括本公约)的相关条款的参照表。可检索DRPI网站：<http://www.yorku.ca/drpi/resources.html>。

监测个人经验的最有效的方法是进行面对面的访谈。通过访谈可收集到数量和质量数据，因为残疾人可有机会指出并谈论在其权利被剥夺或得以享有方面的对其最重要的问题。¹⁶

d鉴于长期以来“关于”残疾人的研究是未经本人同意的，监测员应得到被访人的**自由和知情**的同意。监测员还应维护被访人的**隐私和安全**，以及必要时其提供的信息的**保密性**。视情况而定，访谈也许要在家庭成员、护理人员或其他人不在场的情况下、在谈话别人无法听到的地点进行。家庭成员、护理人员或其他人有可能是要对残疾人的人权被侵犯负责的人(如，那另一个人要对肉体或心理虐待负责，或阻止残疾人离开家以避免某些社会残疾所蒙受的羞辱带给家庭)。必须保证被访人能畅所欲言，无须害怕被报复。

3. 与残疾人一起合作

在监测残疾人的权利时必须牢记两个一般性问题。第一，目标是监测残疾人的**权利**而不是**残疾**。这样，监测员应该问的是：社会做了(或没做)什么阻碍了残疾人充分享有其权利——而不是：其肢体或精神损伤如何影响其享有权利。例如，在监测受教育权时，应考虑教师培训差、负面的态度和偏见或学校进不去可能是残疾人无法充分享有受教育权的原因，而不是因为该人是盲人、聋哑人或有心理社会残障。

¹⁶ DRPI与伙伴残疾人组织合作开发了监测工具(访谈指南和其他实地文件)和培训材料(培训课程和辅助手册)，以便利收集、分析和报告这类访谈。可在以下网站检索这些材料：<http://www.yorku.ca/drpi/>。

四. 实际监测

第二，牢记要直接与残疾人合作。鉴于在大多数社会中，残疾人都不愿意抛头露面，要与相关个人会面就应请代表组织帮忙。此外，直接与本人——不是照料人、医务专业人员、家庭成员或其他人——联系十分重要，哪怕这些人声称是代表其说话的。与本人沟通可能需要使用辅助器具、手语翻译或支助人员。因此，监测员必须知道被访者的意思可能没有准确或完整传递或被误解（如，要了解支助人员与该残疾人的关系，该残疾人使用辅助器具的熟练程度等）。如果照料人等是可信赖的伙伴，他们可能提供非常宝贵的资料，但重要的是不要做这样的假定。有些声称是照料残疾人的人可能有意或无意地参与了虐待。

本节其余部分介绍一些礼仪须知，特别是采访残疾人时的礼仪。¹⁷

¹⁷ 材料改编自Victor Piñeda著，“在媒体塑造残疾人形象”，地雷爆炸幸存者网络媒体宣传手册（残疾问题媒体研究所，2006年）。

一般地...

- › 向残疾人介绍自己时，如果握手是文化上可接受的话，就握手。如果对方用手受限制或是假肢，则不要握手；
- › 直接与本人交谈，而不是通过其伙伴；
- › 语言很重要。避免使用“残疾”、“残废”、“受害人”、“受罪”、“病弱”、“正常”、“病人”或“离不开轮椅”等字眼。避免过度使用“有勇气”，“勇敢”或“令人振奋”等字眼。根据公约，可接受的术语是“残疾人”，不是“残废者”；“残疾人的权利”，不是“残疾权利”。公约使用的词是“精神残疾”和“智力残障”，虽然有些人更偏好“心理社会残疾”一词。如果一个残疾人偏好使用某些词，要尊重该人的意愿，除非那可被理解为是贬损的或有损尊严的；
- › 不要羞于使用“我理解你的意思”，或“我听到了你说的话”，“走这边”或“我得快走，我要迟到了”等用语。这些都是常用的话，不会得罪人；
- › 如果你主动提出帮助，就等着，直到你的建议被接受；
- › 在会见人之前想一下他们的需要。如果该人是坐轮椅的，找一个有坡道入口的房间。如果该人带一个伙伴，找一个多一个人能容下的房间；
- › 谈话内容应集中在权利的享有而不是残疾情况；
- › 不要流露或表现出好像残疾人只是因为残疾才是那么英雄或勇敢的。这会突出差异。残疾人同没有残疾的人一样，有强项也有弱项。

四. 实际监测

在采访重听或聋人时...

- › 拍该人的肩膀或招手示意，来引起他(或她)的注意；
- › 通过手语翻译来采访用手语的人；
- › 直接向着该人而不是向翻译说话；
- › 如果采访丧失部分听力的人，要问一下你坐在哪里最方便；
- › 如果是个唇读者，要直接看着他(或她)并说得慢一点，吐字要清楚。不要夸大嘴唇动作或叫喊。要有表情，因为面部表情、手势和肢体运动有助于他(或她)的理解；
- › 你要面对着光源，说话时手不可遮住嘴，嘴里不能吃东西。

当采访有视觉障碍的人时...

- › 务必表明你的身份和在场的人的身份；
- › 伸手握手时，先说：“我们握手好吗？”；
- › 请对方就座时，把他(或她)的手放在椅背或扶手上；
- › 如果你要走动或结束谈话时，要告诉对方；
- › 如果访谈不是在被访者自己的地方进行，则应考虑对方是否需要盲文资料或任何特殊的物质便利条件(电梯里楼层数字按钮要突出来的，楼层阶梯要用鲜明对照的颜色等等)。

在采访有话语障碍的人时...

- › 尽可能提答案简单的简短的问题；
- › 不要假装听懂了。如有必要，应把问题换一种说法提；
- › 是否有可能提供手语翻译或支付被访人的翻译费用？

在采访坐轮椅或用拐杖的人时...

- › 不要靠在该人的轮椅上。轮椅是她(或他)的身体空间的一部分;
- › 如果可能,坐下来,或把你安排在被采访人眼睛平视的位置;
- › 确保访谈的地点出入方便。检查一下:
 - 是否有残疾人专用停车位
 - 是否有坡道或没有台阶的入口
 - 是否有进出方便的厕所
 - 如果访谈不在底层,是否有电梯
 - 饮水机和电话是否能让坐轮椅的人够得着
- › 如果访谈的地方有问题,则应事先知会被访人。与被访人讨论进出不方便的地方,如有必要,则应改变计划。

在采访智障人士时...

- › 为访谈安排足够的时间;
- › 说话速度要慢,用词明白易懂,技术名词要解释,如有必要可换一种方式提问;
- › 问题要简单明了并对要求/需要做出解释;
- › 事先应考虑到该人是否需要以其可懂的方式提供资料,如将文件写成通俗易懂的文字,使用照片或图画等。印刷品应用大字双行印;
- › 如果被访者有一个助手:
 - 直接与被访者而不是助手交谈
 - 如果需要向助手提问,应问一下被访者是否可向助手提问
 - 请助手留下时要说明他们不应影响被访者的谈话。

四. 实际监测

B. 法律分析和信息分析

一旦监测员收集了足够的信息，下一步就是对资料进行分析，判断该国是否履行了残疾人权利方面的义务。为此，参照公约规定的关于**尊重、保护和实行**权利的义务是有帮助的。以下一节提供一些如何在这方面监测残疾人的一些权利的例子。必须指出，这个单子只是为了说明问题，而不是详尽无遗的。监测员应花一点时间阅读公约的相关条款，作为应用“尊重/保护/实行”框架的依据。

1. 在法律面前获得平等承认的权利和法律权利能力

一般性监测问题：

残疾人是否享有法律行动能力？

尊重的义务：

例如：联合国人权官员监测到一个案子，一名据称是性暴力受害者的残疾妇女被法官裁定没有资格出庭作证。法官辩解说，鉴于她的残疾，她不是可信的消息来源。法官的这一行动明显违反了国家的尊重义务。

- › 对于承认残疾人在与其他人平等的基础上享有法律权利能力是否有法律保障？
- › 对这一法律保障是否有可能是歧视性的例外，例如，在精神或其他类型残疾基础上的例外？（如，对于“精神不正常”或“精神病人”应例外的规定。）
- › 是否有一种法律机制以残疾为由完全或部分剥夺残疾人的法律行动能力？（如，某种法律程序，任命另一个人代表和以全部或部分监护权代替残疾人行动。）
- › 法律是否允许残疾人在与其他人平等的基础上从事法律行动？（如，结婚；离婚；开银行账户；获得银行贷款、分期付款和其他形式的金融信贷；投票；在法庭为自己的权利辩护；作为证人出庭；拥有或继承财产；立遗嘱；掌控自己的治疗。）

四. 实际监测

1. 在法律面前获得平等承认的权利和法律权利能力 (续)

提供保护的义务:

- › 国家如何保护残疾人行使其法律权利能力的权利免受滥用? 国家是否设立了适当的有效的安全保障, 以防止滥用向残疾人提供支持以行使其法律权利的能力?
- › 如果残疾人行使其法律权利的能力的权利被剥夺, 有何补救措施? (如, 如果一个服务提供者拒绝接受一个人所表示的遗嘱是有效的; 是否在所有情况下, 残疾人获得治疗都需要其一名家庭成员或监护人的同意。)

实行的义务:

- › 国家是否制定了法律、政策和方案, 包括法律上承认的机制, 向残疾人提供其行使法律权利能力可能需要的支助?
- › 国家是否在残疾人需要时向其提供支助, 使其能直接参加法律诉讼和行使其法律行动能力, 包括通过提供使用手语、盲文或明白易懂语言的便利? 或是残疾人只能通过其法律监护人才可参加?

例如: 监测员有文件记录的案子, 显示残疾人被强迫送进疯人院。独立生活的权利要求国家确保残疾人获得居住和其他社区服务, 以支持其在社区中独立生活。没有这么做就构成对实行义务的违反。

2. 独立生活和融入社区

一般性监测问题：

残疾人是否有权住在社区，有同其他人一样的平等选择权？

尊重的义务：

- › 是否有承认残疾人有与其他人一样的平等权利，选择其住处和他们想在哪里住及和谁一起住的法律保障？
- › 是否有确保残疾人不被强迫纳入某种特定的生活安排的法律保障？

保护的义务：

- › 是否有确保残疾人不被家人或其他人强迫纳入某种特定的生活安排的法律保障？
- › 是否有法律机制和补救措施使残疾人可以用来质疑妨碍其独立生活的障碍？
- › 国家是否已采取措施来执行和监测在社区中独立生活的权利的落实？

实行的义务：

- › 是否有法律、政策和方案，确保残疾人获得各种上门服务和其他社区服务，包括支持在社区生活和融入社区所必要的个人帮助？
- › 是否有法律、政策和方案，确保向一般公众提供的社区服务和设施也在平等的基础上向残疾人提供，并做到适应他们的需求？

四. 实际监测

3. 无障碍

一般性监测问题:

残疾人是否能在与他人平等的基础上无障碍地进出物质环境，使用交通工具，利用信息和通信技术及系统，以及其他向公众开放的设施和服务？

尊重的义务:

- › 是否有法律保护确保能在与他人平等的基础上进出所有物质环境，使用交通工具，利用信息和通信技术及系统，以及其他向公众开放的设施和服务？
- › 国家是否制定了无障碍最低标准和指南？
- › 无障碍最低标准和指南是否在城市和农村都适用？
- › 对于为无障碍制造障碍的任何行动、习俗和做法国家是否参与

对于无障碍便利构成的障碍可有多种形式，其中包括：

- › 物质的 – 在环境中的障碍，特别是基础设施方面(如，公厕太小容不下轮椅)；
- › 信息方面的 – 信息的形式和内容都会产生障碍(如，使用屏幕阅读的电子文件盲人就无法阅读；不用明白易懂的文字写的信息许多智障者就无法懂，没有手语形式的或没有手语翻译的口头信息大多数聋人就得不到)。

3. 无障碍(续)

保护的义务:

- › 国家是否采取了法律行动确保私营实体(如, 餐馆、剧院、食品店、出租汽车公司和其他向公众提供设施和服务的企业)消除现有的妨碍残疾人出入的障碍并且不制造新的障碍?
- › 在没有无障碍条件的情况下, 是否有供残疾人利用的法律补救措施和机制?
- › 国家是否采取了措施执行无障碍最低标准和指南并监测执行情况

实行的义务:

- › 国家是否向利益攸关者提供关于残疾人无障碍便利的培训?
- › 国家是否采取了步骤提供盲文标记和易读易懂的形式及其他类型的生活辅助和媒介(如, 指南、读物和手语翻译)?
- › 国家是否采取了措施促进在早期就能利用包括互联网在内的新的信息和通信技术和系统?

四. 实际监测

4. 受教育的权利

一般性监测问题

残疾人是否能进入各级包容性教育？

尊重的义务：

- › 法律是否明确承认享有包容性教育的权利？
- › 国家是否不准残疾学生进入一般教育系统？
- › 国家是否维持一种要求残疾学生就读的隔离学校制度？
- › 是否强迫残疾学生学习某些科目，或者他们是否因残疾而被排除在某些课程之外？
- › 残疾学生是否被要求进行任何治疗作为入学条件？

保护的义务：

- › 国家是否采取了立法和其他措施防止残疾人被排除在一般教育系统之外？
- › 国家是否要求私立教育机构采取步骤确保其校舍和技术无障碍，以便消除将残疾人纳入教育系统的障碍？

实行的义务：

- › 残疾女孩在享有受教育权方面是否受到多种歧视？
- › 国家是否按照包容性教育的目标采取步骤支助残疾学生，包括针对个人情况的支助？
- › 国家是否采取了步骤确保学校、其他教育设施和技术无障碍？
- › 国家是否采取了步骤聘用手语和盲文合格的教师，包括残疾教师？
- › 国家是否要求并提供对教师和能有助于确保包容性教育的其他专业人员的培训？

5. 人身自由和人身安全的权利

一般性监测问题：

残疾人是否因残疾而被剥夺了自由？

尊重的义务：

- › 残疾人是否在与他人平等的基础上享有自由和安全的权利？
- › 法律是否单独以残疾为由或与其他因素结合在一起(在监狱、精神病院或其他设施)允许剥夺一个人的自由？

保护的义务：

- › 国家是否禁止第三方(如家庭成员)以残疾为由将残疾人送进收容院？
- › 国家对因残疾而被剥夺了自由的残疾人是否提供补救措施？

实行的义务：

- › 国家对被合法剥夺自由(如，法律诉讼的结果)的残疾人是否提供合理的住宿？

监测免于剥削、暴力和凌虐

鉴于残疾人在收容机构和名义上为其服务的机构(如，卫生机构)受到虐待，第16条，“免于剥削、暴力和凌虐”特别要求国家监测相关设施和方案：

“三. 为了防止发生任何形式的剥削、暴力和凌虐，缔约国应当确保所有用于为残疾人服务的设施和方案受到独立当局的有效监测。”

四. 实际监测

C. 报告和后续工作

监测周期还包括编撰文件和报告，以及纠正行动和后续工作。在这两个步骤中，必须牢记参与性原则和残疾人及其代表组织的口号：“没有我们就与我们无关！”。这意味着，只要实际可行，监测员应与残疾人及其代表组织核实：报告是否充分并正确地总结了影响到其个人的人权情况，并且他们大体上同意关于纠正行动的建议。鉴于公约中明确包括了参与性原则以及残疾人被排斥在影响到他们的决策进程之外已如此之久，这么做是十分重要的。监测员还应了解残疾人组织与就残疾问题开展工作的非政府组织（包括服务提供者）之间的区别。应认真考虑残疾人组织的立场，特别是，如果各组织的观点不一致的话。

但是，监测员也必须权衡参与的必要性与人权工作的实际问题和政治关切。例如，在有联合国人权实地机构存在的情况下，在一些情况下，也许将监测报告在一段时间内保持内部使用必较恰当。有时候，在报告的内容或纠正行动和后续工作的步骤方面会与残疾人组织意见不一致。必须始终牢记，虽然参与仍然是总体目标，然而，进行监测的组织才是最终要对其报告的内容、结论和建议负责。

因此，监测员要在参与性原则与尊重授权、数据和证人的保密以及保护受害人之间找到平衡点。由于残疾人及其代表组织对于被纳入这一进程抱有非常高的期望，因此，不应低估这一过程的困难。监测员可考虑将参与的过程记录在案，并确保能提供充分的理由支持其关于纠正行动的结论和建议。

参考资料选录

出版物和报告

African Union of the Blind. State of disabled people's rights in Kenya: Report. Nairobi, 2007. 130 p. Available at: www.yorku.ca/drpi

African Union of the Blind and Cameroon National Association for the Blind. Study on the rights of persons with disabilities in Cameroon. 2007. 146 p. Available at: www.yorku.ca/drpi

Degener, Theresia. Disability as a subject of international human rights: law and comparative discrimination law. *In* The human rights of persons with intellectual disabilities: Different but equal. *By* Herr, S., L. Gostin and H. Koh, eds. Oxford, Oxford University Press, 2003. pp. 151–184.

Disability Rights Promotion International. Phase I report: Opportunities, methodologies, and training resources for disability rights monitoring. Toronto, Disability Rights Promotion International, 2003. 70 p. Available at: <http://www.yorku.ca>

Human rights. Yes! Action and advocacy on the rights of persons with disabilities. *By* Lord, J. *and others*. Minneapolis, Human Rights Resource Center, University of Minnesota, 2007. (Human rights educations series topic book 6) Available: <http://www.umn.edu>

参考资料选录

Katipunan ng Maykapansanan sa Pilipinas, Inc. and Disability Rights Promotion International. Monitoring the human rights of persons with disabilities; Preliminary report Philippines. 2009.
Available at www.yorku.ca/drpi/resources.html

Linqvist, B., M. Rioux and R. Samson. Moving forward: Progress in global disability rights monitoring. Toronto, Disability Rights Promotion International, 2007.
Available at: <http://www.yorku.ca>

Oliver, Michael. The politics of disablement.
Basingstoke, Macmillan, 1990.

Quinn, G. and T. Degener. Human rights and disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability. New York and Geneva, United Nations, 2002. (HR/PUB/02/1)
Available at: <http://www.ohchr.org>

Rioux, Marcia. On second thought: constructing knowledge, law, disability and inequality. *In* The human rights of persons with intellectual disabilities: Different but equal. *By* Herr S., L. Gostin and H. Koh, eds. Oxford, Oxford University Press, 2003. pp. 287–317.

UNICEF and the Victor Piñeda Foundation. It's about ability: An explanation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New York, UNICEF, 2008.
Available at: <http://www.unicef.org>

_____ It's about ability: Learning guide on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New York, UNICEF, 2009.
Available at: <http://www.unicef.org>

United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Inter-Parliamentary Union. From exclusion to equality: Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for parliamentarians. Geneva, United Nations, 2007. (Professional training series No. 14)
Available at: <http://www.ohchr.org>

United Nations. Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Advocacy Toolkit. 2008. Available at: <http://www.ohchr.org>

联合国正式文件(可检索: www.ods.un.org)

联合国。大会。联合国人权事务高级专员办事处关于促进对《残疾人权利公约》的认识和了解的专题研究。(A/HRC/10/48)

_____ 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员的临时报告。(A/63/175)

_____ 联合国人权事务高级专员关于执行残疾人的人权研究报告所载建议进展情况的报告。(A/HRC/4/75)

参考资料选录

网站

United Nations, Enable: <http://www.un.org/chinese/disabilities/>.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: <http://www.ohchr.org/>.