



人权理事会

第十三届会议

议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告和  
高级专员办事处及秘书长的报告

联合国人权事务高级专员办事处关于实施和监测《残疾人权利公约》国家机制的结构和作用的专题研究

提要

本研究报告重点讨论实施和监测《残疾人权利公约》的国家机制。

第二章简要概述《公约》及其地位。第三章概述在国际和国家级别监测《公约》的机制和程序。第四章重点讨论实施和监测《公约》的国家机制。这一章强调人权条约所载实施和监测概念之间的密切联系，介绍《公约》第三十三条设想的实施和监测结构，并讨论每种机制的关键特点和作用。基于本研究收到的材料，本报告就缔约国如何在国内框架中实施第三十三条提供了实例。第五章就在国家一级设立或指定有效的实施和监测《公约》的框架提出结论和建议。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 《残疾人权利公约》.....	5-9	3
三. 《公约》的实施和监测.....	10-19	4
A. 国际一级.....	13-14	5
B. 国家一级.....	15-19	5
四. 国家实施和监测《公约》第三十三条.....	20-73	6
A. 协调中心.....	22-32	6
B. 协调机制.....	33-36	8
C. 监测框架.....	37-68	9
D. 民间社会的参与.....	69-73	15
五. 结论和建议.....	74-80	15

## 一. 引言

1. 本报告根据人权理事会题为“残疾人的人权：增进和保护残疾人人权的国家框架”的第 10/7 号决议提交。人权理事会第 10/7 号决议决定在第十三届会议上举行下一次关于残疾人权利的年度互动辩论，侧重于讨论实施和监测《残疾人权利公约》(《公约》)国家机制的结构和作用。
2. 为了支持这一辩论，理事会请人权事务高级专员办事处(人权高专办)“与相关的利益攸关方协商，包括国家、区域组织、民间社会组织，其中包括残疾人组织和国家人权机构，编写一份关于提高对实施和监测《残疾人权利公约》国家机制的结构和作用认识的研究报告”。
3. 人权高专办在编写本研究报告时与利益攸关方进行了协商，在撰写本报告时，收到来自各国、国家人权机构、民间社会组织，包括残疾人组织和独立专家提交的 95 份书面材料。人权高专办还就本研究的主题，于 2009 年 10 月 26 日在日内瓦举行了为期一天的不限人数的协商，并参与这一年期间的相关专家会议和其他会议。
4. 本报告的内容纳入协商进程产生的结论和建议。收到的所有材料的全文以及有关人权高专办协商的非正式摘要，可在人权高专办的网站上查阅。<sup>1</sup>

## 二. 《残疾人权利公约》

5. 大会 2006 年 12 月 13 日第 61/106 号决议以协商一致的方式通过《残疾人权利公约》。《公约》及其《任择议定书》于 2007 年 3 月 30 日开放供签署，在交存 20 份批准书后，于 2008 年 5 月 3 日生效。《任择议定书》在交存 10 份批准书后，也于同一天生效。
6. 《残疾人权利公约》是第一份全面详述残疾人的所有人权并明确各国义务尊重、保护和履行这些权利的人权条约。尽管残疾人有权受到所有人权条约下平等和不歧视这一共同原则的保护，但是总体而言，残疾人仍然受到人权体系的忽视，在人权讨论中没有残疾人。因此，《公约》生效填补了国际人权法在保护方面的一项重要空白。
7. 《公约》标志着对残疾人的态度及方针的范式转变。其认可一种所谓的社会模式，承认残疾是“伤残者和各种态度和环境障碍相互作用”所产生的结果。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/consultation26102009.htm>。

<sup>2</sup> 《公约》序言第(五)段。

在此基础上，第一条声明，《公约》的宗旨是“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”。<sup>3</sup>

8. 《公约》重申，残疾人在公民、文化、经济、政治和社会领域享有与其他任何人相同的人权。为了确保环境有利于履行残疾人的权利，《公约》还纳入了有关提高认识、无障碍、危难情况和人道主义紧急情况、诉诸司法、个人行动能力、增强自立能力和康复，以及统计和数据收集的条款。<sup>4</sup>

9. 截至提交本报告时，有 76 个国家批准了《公约》，有 48 个国家批准了《任择议定书》，分别有 143 个国家和 87 个国家成为两项文书的签字国。<sup>5</sup> 《残疾人权利公约》是第一项对区域一体化组织开放，供其确认或加入的人权条约。欧洲共同体是《公约》的签字方。

### 三. 《公约》的实施和监测

10. 根据《公约》第四条，批准《公约》的各国承诺促进并确保充分尊重所有残疾人的一切人权和基本自由，使其不受任何形式的歧视。为此，要求缔约国“采取一切适当的立法、行政和其他措施实施本公约确认的权利”。<sup>6</sup> 因此，实施是各缔约国采取行动，确保在其管辖范围内实现特定条约所载一切权利的过程。<sup>7</sup>

11. 在所有人权条约中，实施义务都与监测因素密不可分。必须对人权条约进行监测，不仅是为了评估是否采纳和适用实施条约的措施，也是为了评估措施的结果，进而为实施情况提供反馈。监测机制可加强问责制，从长期来看，可加强条约缔约方履行承诺和义务的能力。

12. 《残疾人权利公约》就在国际和国家级别监测《公约》的实施情况作了规定。

<sup>3</sup> 《公约》的概览，见“*From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities*”(《从排斥到平等：实现残疾人的权利》)(HR/PUB/07/6)，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与经济和社会事务部(经社部)及各国议会联盟(议联)联合出版，可在[http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/ TrainingEducation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducation.aspx)网站上查阅。

<sup>4</sup> 人权高专办，《〈残疾人权利公约〉的监测：人权监测者指南》，即将出版(2010年)。

<sup>5</sup> 有关《公约》及其《任择议定书》现况的资料，可在<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/index.htm> 和<http://www.un.org/disabilities/>上查阅。

<sup>6</sup> 第四条，第一款第(一)项。

<sup>7</sup> 关于实施《残疾人权利公约》所需法律措施的全面综述，参考“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)，可在<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.48.pdf>上查阅。

## A. 国际一级

13. 《公约》规定通过三项程序开展国际一级的监测。首先，基于与其他人权条约类似的原因，《公约》对报告程序进行规范。作为《公约》缔约方的国家和区域一体化组织承诺就履行《公约》之下的义务采取的措施及在这方面取得的进展进行定期报告。

14. 这些报告由一个独立专家国际委员会，即残疾人权利委员会进行审查。该委员会的任务是审议《公约》缔约国的报告，并提出意见和建议，以便缔约国加强《公约》的实施。还通过个人来文程序和调查程序进行监测。实施两项程序都需要批准《公约任择议定书》。<sup>8</sup>

## B. 国家一级

15. 在国家一级，《公约》第三十三条要求缔约国设立一个框架，负责《公约》的实施和监测。《公约》纳入的规范详细说明了国家实施和监测的结构，及其在国家一级的职能，该做法在人权条约中史无前例，只有《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任择议定书》稍有例外，该议定书要求各国建立国家预防机制。<sup>9</sup>

16. 《公约》对实施和监测的职能在概念上作了区分，由指定的特定实体承担责任。

17. 第三十三条第一款强调国内实施，将责任归于政府。为了避免政府部门之间责任模糊或行动缺乏协调，《公约》要求各国指定一个或多个协调中心，负责《公约》在政府内部的实施，并考虑设立一个协调机制。

18. 另一方面，第三十三条第二款要求缔约国具备或制定一项框架，以便保护、促进和监测《公约》的实施。独立性的理念是这一框架的核心，其必须纳入一个独立实体，按照与保护和促进人权的国家机构的地位和运作有关的原则(“巴黎原则”)设立和运作。<sup>10</sup>

19. 根据贯穿整个条约的残疾人参与的原则，第三十三条第三款要求民间社会，特别是残疾人及其代表组织参加并充分参与监测进程。

<sup>8</sup> 委员会应通过个人来文程序，接收个人或群体所称违反《公约》的来文(投诉)。委员会必须通过调查程序，调查严重或系统性违反《公约》的申诉。

<sup>9</sup> 关于《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任择议定书》的进一步资料，可访问人权高专办网页：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>。

<sup>10</sup> 可在<http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>上查阅。

## 四. 国家实施和监测《公约》第三十三条

20. 就其他人权条约而言，条约机构经常在针对缔约国报告的结论性意见和建议中，或在一般性评论中讨论涉及在国家一级实施和监测相关公约的问题。关于实施的建议经常强调有必要设立或加强有效国家机制或机构，在政府内部以及在政府和民间社会之间进行协调，对实施情况进行严格监测，“应将监测纳入各级政府的工作程序，还[要求]由国家人权机构、非政府组织和其他机构开展独立监测”。<sup>11</sup>

21. 《残疾人权利公约》因纳入有关国家实施和监测的条款而获得赞扬，因为该措施可巩固必要的机构性先决条件，从而确保《公约》在国内一级的实施。<sup>12</sup>

### A. 协调中心

22. 根据《公约》，缔约国在体制结构方面所需的第一项工作，是在政府内指定一个或多个协调中心，负责有关《公约》实施的事项。由于实施《残疾人机会均等标准规则》，大多数政府已经设立了残疾人问题国家协调中心。<sup>13</sup> 因此，实施第三十三条第一款可能需要重新考虑现有的结构，而不是设立新的实体。

23. 虽然试图描述不同政府制度下的具体国家安排作用不大，但是，应考虑一些关键的一般考虑因素：

24. 为有效实施《公约》，建议采取双管齐下的方式，在各级或大部分政府部门/部委指定协调中心，并在负责实施《公约》的政府内部指定一个总协调中心。

25. 在政府部委一级指定残疾人协调中心符合这样一项认识，即：要充分和有效地实施《公约》，需要大多数(如果不是全部)政府部委采取行动。这些协调中心应代表第三十三条第一款中所规定的国家协调机制中的各个部委。其任务应包括在各部委内部促进对《公约》的认识、参与制定《公约》行动计划，并监测和报告其职能范围内的实施情况。

<sup>11</sup> 见儿童权利委员会关于“执行《儿童权利公约》(第4、42和44条第6款)的一般措施”的第5号一般性意见(2003年)。另见消除对妇女歧视委员会关于“有效的国家机制和宣传”的第6号一般性建议(1988年)。

<sup>12</sup> 见 G. Quinn, “Resisting the ‘temptation of elegance’: can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities socialise States to right behaviour?” (“抵制‘优雅的诱惑’:《残疾人权利公约》能否促使各国采取正确行动?”), 载于 The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives, (《〈联合国残疾人权利公约〉: 欧洲与斯堪的纳维亚的视角》), O.M. Arnardóttir 和 G.Quinn 编辑 (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009)。

<sup>13</sup> 《残疾人机会均等标准规则》(大会第48/96号决议), 可在 <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r096.htm> 上查阅。

26. 在政府内指定一个《公约》总协调中心，也符合确保存在总体监管和促进职能的需求。在这方面，须考虑以下相关因素。

27. 首先，选择协调中心时应反映出《公约》对残疾的理解的范式转变，即从医学和社会角度的理解转为从人权角度的理解。因此，应避免目前一些国家指定卫生部或教育部内部的特别教育部门作为政府协调中心的做法。同样，还应该审查大多数缔约国将协调中心置于福利和劳动部内部的做法，应选择负责司法和人权的部委。例如，澳大利亚指定检察总署作为实施《公约》的联合协调中心。<sup>14</sup>

28. 第二，《公约》的实施需要最高一级政府的推动。将《公约》协调中心置于政府核心部门，如总统或总理办公厅或内阁办公厅内部最为理想。一些缔约国已经根据其政府建制实施这一方针。例如，在南非，残疾人地位办公室是总统府的一个部门，与妇女地位办公室及儿童权利办公室并列。<sup>15</sup> 澳大利亚有残疾人事务政务次官，向总理报告。<sup>16</sup> 如果负责残疾人事务的部长不属于内阁，则可能削弱协调中心结构的力量。

29. 第三，协调中心的任务应明确以制定和协调关于《公约》的连贯的国家政策为重点。因此，协调中心应就实施《公约》相关事务为政府提供动力、指导、信息和咨询意见，但并不是通过提供残疾人支持服务来实施《公约》。协调中心的任务还应包括协调政府有关《公约》的报告、监测、提高认识、与《公约》第三十三条第二款指定的独立监测框架联络等行为。此外，协调中心还应成为民间社会和残疾人组织就实施《公约》与政府沟通的渠道。

30. 第四，政府内部的协调中心还需要获得技术工作人员和资源方面的适当支持。因此，有时应维护支持大部委内部的协调中心的结构，从而利用规模经济效益。<sup>17</sup> 在这类情况下，明确承认协调中心结构独立于其上级部委颇有裨益。<sup>18</sup>

31. 迄今为止，还没有几个国家正式指定《公约》的协调中心，本研究报告收到的一些答复似乎表明，这类职能“毫无疑问地”是属于政府内部现有残疾人事务协调中心的任务。然而，危地马拉及斯洛文尼亚等国正式指定一些实体作为

<sup>14</sup> 见澳大利亚政府网站：[http://www.fahcsia.gov.au/sa/disability/progserv/govtint/Pages/policy-international\\_disability\\_issues.aspx](http://www.fahcsia.gov.au/sa/disability/progserv/govtint/Pages/policy-international_disability_issues.aspx)。

<sup>15</sup> 见南非共和国总统府网站：<http://www.thepresidency.gov.za/about/organogrambig.htm>。

<sup>16</sup> 见澳大利亚总理网站：[http://www.pm.gov.au/PM\\_Connect/Community\\_Cabinet](http://www.pm.gov.au/PM_Connect/Community_Cabinet)。

<sup>17</sup> 见新西兰提交的材料：<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/NewZealand.doc>。

<sup>18</sup> 见联合王国平等与人权委员会提交人权问题联合委员会的材料：<http://www.equalityhumanrights.com/legislative-framework/human-rights-submissions/rights-of-disabled-people/submission-to-the-joint-committee-on-human-rights/>。

《公约》协调中心的良好做法值得强调。此外，西班牙等国的做法是正式修订现有实体的任务，明确纳入协调中心的职能。<sup>19</sup>

32. 除了的相关部委设立职能协调中心以外，还应该按照第三十三条第一款对存在多级政府的国家的要求，在地方、区域和国家/联邦各级指定残疾人事务协调中心。

## B. 协调机制

33. 除设立协调中心以外，第三十三条第一款还请各国“适当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”。

34. 有些国家已针对残疾人问题设立协调机制，有些甚至在批准《公约》前设立该机制。尽管存在差异，但协调委员会通常包括来自不同部委和残疾人组织，以及来自其他民间社会组织，私人部门和工会的代表。其任务经常侧重于制定政策、促进残疾领域的对话、提高认识和类似职能。这类委员会通常有一个配备工作人员的秘书处，有时候这类委员会设在社会福利部内部。

35. 收到的部分材料表明，据残疾人组织称，现有协调机制的有效性经常较差。<sup>20</sup> 现有结构面临的最常见问题包括：没有明确规定法定任务、协调机制的运行缺乏可用资源、残疾人的参与有限或排斥某些类型的残疾人等。<sup>21</sup> 此外，规定设立协调机构的法律常常没有通过细则和条例付诸实施。有时，国家在批准《公约》时设立的协调框架也出现这种情况，结果是这类结构在实际中无法运行或履行职能。

36. 批准《公约》为在必要时加强现有机构或设立机构提供了重要机会。如果在政府内部指定一个以上协调中心，则这类协调中心参与协调机制是看似适当的做法。由政府内部主要负责实施《公约》的协调中心担任机制的主席最为理想。通过部委间行动和对机制的参与，政府部门能够侧重于可增加价值的活动及政策的制定，避免重复工作，实现有限资源的最佳利用。

<sup>19</sup> 见危地马拉、斯洛文尼亚和西班牙提交的材料：<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>。

<sup>20</sup> 国际残疾人联盟为本研究提交的材料，可在 <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/InternationalDisabilityAllianceDACRPFForum.doc> 上查阅。

<sup>21</sup> 例如，见南北对话与发展中心，Global Survey on Government Action on the Implementation of the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities(“关于政府采取行动落实《残疾人机会均等标准规则》的全球调查”)，第 74 页和 75 页，可在 [http://www.escwa.un.org/divisions/sdd/news/GlobalSurvey\\_Report\\_Jan30\\_07\\_ReadOnly.pdf](http://www.escwa.un.org/divisions/sdd/news/GlobalSurvey_Report_Jan30_07_ReadOnly.pdf) 上查阅。



## C. 监测框架

37. 《公约》第三十三条第二款要求各国在国家一级具备或设立一个框架，纳入一个或多个独立机制，以促进、保护和监测《公约》的实施。《公约》具体指出，各国在指定或设立纳入该框架的独立机制时，应考虑“巴黎原则”。

38. 第三十三条没有规定国家监测框架的独特组织形式，缔约国可根据自己的政治和组织状况，自由确定适当的组织结构。备选方案包括：将监测职能分配给一个单一实体，即一个独立机制；包含一个以上独立机制的框架；或包含不同实体，其中包括一个或一个以上独立机制的框架。

39. 一些国家已经设立了适当实体。在其他国家，实施第三十三条第二款需要设立新的实体，或对现有实体进行改造。

40. 根据收到的材料，已采取正式步骤实施监测框架的国家的经验表明，所有国家都将这一职能分配给单一实体框架，而不是多元实体。然而，选择这类实体的方式各不相同。例如：德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国指定了现有的国家人权机构；西班牙指定了国家残疾人组织联合会——西班牙残疾人代表委员会；奥地利设立了称为独立监测委员会的新机制。<sup>22</sup>

41. 不论监测框架的组织结构如何，必须满足三项关键的要求：

(a) 该框架必须考虑“巴黎原则”，纳入一个或一个以上独立机制。这一点并不是指该框架只可纳入符合“巴黎原则”的实体，而是指在该框架中，至少有一个机制是按照“巴黎原则”设立和运行的；<sup>23</sup>

(b) 设立或指定的框架必须有充分能力执行促进、保护和监测实施《公约》的任务。这一点意味着必须为该框架提供适当的任务以及有效履行其职能的机构能力。

(c) 民间社会，尤其是残疾人及其代表组织必须参加并充分参与监测进程。

42. 在为本研究提供书面材料的国家中，只有个别国家提供了具体资料，说明在国家一级设立或指定监测框架采取的程序和步骤。仅有几个国家，如奥地利、德国、西班牙和联合王国正式指定了监测框架。另一方面，大韩民国、墨西哥和阿曼等国家指出，正在国家一级开展协商，以便就框架的结构和作用探索备选方案并提出建议。<sup>24</sup>

<sup>22</sup> 见奥地利、德国、西班牙和联合王国提交的材料：<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>。

<sup>23</sup> 澳大利亚人权委员会，关于“国家人权机构及国家实施和监测《残疾人权利公约》”的文件，悉尼，2007年，可在[http://www.hreoc.gov.au/disability\\_rights/convention/apf07.htm](http://www.hreoc.gov.au/disability_rights/convention/apf07.htm)上查阅。

<sup>24</sup> 见韩国、墨西哥和阿曼提交的材料：<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>。

## 1. 独立机制与“巴黎原则”

43. 开展协商的各个国家探索了是否适合利用现有实体作为监测框架可能的组成部分。被考虑的实体包括立法委员会、国家人权机构、残疾人组织、议会监察员、国家残疾人理事会、提供残疾人相关服务的政府机构、负责协调残疾人政策的政府机构以及其他机构。

44. 虽然第三十三条第二款允许各国在设立这类框架时考虑本国的法律和行政制度的特点，但是该款也要求该框架中存在独立实体，以加强政府问责制。从这一角度来看，“巴黎原则”为确定这一框架总体应具备的特征提供了重要指导，同时接受并非框架中的所有组成因素都需要完全遵守“巴黎原则”。第二款要求，该框架至少应该包括一个按照“巴黎原则”运行的独立机制。

45. “巴黎原则”确定了四项主要特征，它们既适用于《公约》第三十三条之下的独立机制，也应适用于总体框架：

(a) 职权和责任：应赋予国家人权机构和按照《公约》第三十三条设立的独立机制尽可能广泛的授权，在宪法和立法案中应明确规定这种授权。责任应当包括：就人权事务向政府报告；国家立法、规定和做法与国际人权标准相统一；鼓励批准国际人权文书；推动国家向联合国条约机构及委员会提交报告；与国际、区域及其他国家人权机构合作；协助人权教育；以及宣传和增进人权；

(b) 组成、独立与多元化：独立性由组成方式保障，这种方式确保国内各种社会力量的多元代表性；充足的资金和基础设施，经济上不受政府控制；由正式法律指定，确定任务；

(c) 运行方法：“原则”要求国家人权机制以及按照第三十三条设立的独立框架自由审议其自认为属于其职权范围内的任何问题。还需提及维持与负责人权问题的其他机构及非政府组织的协商；

(d) 第四项特征涉及具有准司法管辖权的机构的地位，这类机构有权审讯及审议投诉与申诉。在履行这类职能时，机构可进行调解或发布具有法律约束力的决定，审讯或转交投诉或申诉，告知当事方可用的补救办法，并促进补救办法的利用。

46. 很明显，基于这些标准，各国在设立监测框架时考虑的某些实体不符合被指定为独立机制的标准。例如，政府委员会以及近期某些国家设立的国家残疾人观察机构不符合保证独立性这一标准。一些国家残疾人事务秘书处也提出相同的关切，这些秘书处的执行委员会以及国家残疾人理事会中包括政府的代表。就定义而言，非政府组织一般比政府机关享有更大的机构独立性。然而，在现实中，非政府组织的独立程度可能大不相同，而且一般得不到法律的保护。

47. 然而，这类实体自身作为框架的组成部分，能够对促进、保护和监测《公约》的实施作出重要贡献。一些提交的材料强调与监测框架合作带来的机会，其中包括“监测《公约》实施职权的一项重要任务是收集和协调来自其他倡议的资料，并分析它们与人权之间的关系。”其他政府机构的任务涉及与《公约》相关的部门，它们收集的资料有应用于监测框架的巨大潜力。<sup>25</sup>

## 2. 国家人权机构的作用

48. 现有的国家人权机构具有被指定为履行第二款职能的独立机制的潜力。事实上，已经存在这样的说法：“默认的设置倾向于工作主要侧重第三十三条第二款之下任务的国家机构”<sup>26</sup> 目前，全世界已经建立了 100 多家国家人权机构，其中有 64 家获得国家人权机构国际协调委员会认证。<sup>27</sup> 尽管存在着差异，但是，大多数现有的国家人权机构可分为三大类：“人权委员会”、“监察员”以及“机构”。

49. 《残疾人权利公约》是第一项明确规定国家人权机构在国家一级增进、保护和监测条约实施的人权公约。但监测其他人权条约的条约机构经常将采取一切必要措施实施条约这一一般性义务解释为设立国家人权机构。<sup>28</sup> 具体而言，儿童权利委员会就“国家人权机构对保护和增进儿童权利的作用”发布一般性意见，明确指出，委员会“认为建立这种机构属于缔约国在批准时所作关于确保执行公约的承诺的范围”<sup>29</sup>，此外，“国家人权机构的作用是独立监测国家遵守及实施[《公约》]的进展情况，以及尽最大可能确保充分尊重儿童权利”。<sup>30</sup>

50. 基于收到的材料，似乎缔约国都能够充分理解国家人权机制可在保护、促进和监测《公约》实施方面发挥的作用。事实上，一些国家人权机构经常在国家批准《公约》前，已有涉及这一主题工作的长期记录，这些记录源自它们广泛的人权任务。例如，肯尼亚、墨西哥、尼日利亚、南非和多哥等国的国家人权委员

<sup>25</sup> 瑞典人权代表团提交的材料，第 43 页：[http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/SWEDEN\\_Equality\\_Ombudsmen.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/SWEDEN_Equality_Ombudsmen.pdf)。

<sup>26</sup> G. Quinn, “The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. National institutions as key catalysts of change” (“联合国《残疾人权利公约》。国家机制 – 变革的关键催化剂)，载于《〈残疾人权利公约〉国家监测机制》，人权高专办、墨西哥国家人权委员会及促进和保护美洲的人权国家机构网络，2008 年 5 月，第 130 页，[http://www.nhri.net/2008/0805\\_libro\\_discapacidad.pdf](http://www.nhri.net/2008/0805_libro_discapacidad.pdf) 上查阅。

<sup>27</sup> 见 [http://www.nhri.net/2009/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NIs%20\\_2%20June%202009\\_final.pdf](http://www.nhri.net/2009/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NIs%20_2%20June%202009_final.pdf)。

<sup>28</sup> 例如，见消除种族歧视委员会关于“设立国家机构推动落实《公约》”的第 17 号一般性建议(1993 年)、经济、社会和文化权利委员会关于“国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用”的第 10 号一般性意见(1998 年)。

<sup>29</sup> 第 2 号一般性意见(2002 年)，第 1 段。

<sup>30</sup> 同上，第 25 段。

会有残疾人权利协调中心或部门。厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉和秘鲁的监察员也有类似经验。<sup>31</sup>

51. 虽然国家人权机构广泛地从事有关残疾人权利方面的工作，但是只有几个国家采取正式步骤，指定其国家人权机构作为框架中的独立机制。积极的实例包括：德国<sup>32</sup> 正式指定德国人权学会作为独立机制；联合王国<sup>33</sup> 根据第三十三条第二款指定平等与人权委员会、分权政府中的苏格兰人权委员会及北爱尔兰人权与平等委员会。拉脱维亚等其他国家报告说，它们正在朝着同一方向采取正式步骤。<sup>34</sup>

52. 另一方面，一些材料似乎默认为不需要正式的指定，应该将促进、保护和监测《公约》的职能分配给国家人权机构。按照常理，国家机构不需要等到《公约》批准后才开始从事涉及残疾人权利的工作。然而，正式指定可能成为加强该实体的重要机会，有利于其有效履行职能。

53. 正式指定国家人权机构的程序可能体现该机构履行第三十三条之下任务的适当性。在某些情况下，这一做法可能为加强遵守“巴黎原则”提供机会。例如，瑞典提交的材料指出，平等监察员目前的任务范围有限，建议扩大其范围。<sup>35</sup>

54. 在其他情况下，审查残疾人参与现有国家人权机构的方式可能凸显出改变机构构成及促进多元化的必要性。例如，德国人权学会经正式指定后扩大理事会的构成，纳入了一个残疾人组织。<sup>36</sup>

55. 应当指出，指定一个国家人权机构作为独立机制很可能要求内部结构的转变，而且几乎总是要求额外的资金与人力资源。阿塞拜疆监察员、危地马拉监察员、肯尼亚人权委员会及新西兰人权委员会在提交的资料中都强调了组织问题，有些还关切指定机构对现有有限资源产生影响。<sup>37</sup>

56. 如果在国家一级没有符合“巴黎原则”的实体，则应当考虑设立这样一个机构。例如，荷兰提交的材料指出，为了执行第三十三条第二款的任务，将按照

<sup>31</sup> 见提交的材料：<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>。

<sup>32</sup> 同上。

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> 同上。

<sup>36</sup> 《残疾人权利公约》的国家监测机构——德国人权学会会长 Valentin Aichele 在欧洲基金会中心和欧洲残疾人论坛研讨会有关国家实施和监测机构会议上的发言，2009 年 10 月 28 日，布鲁塞尔。

<sup>37</sup> 见提交的材料：<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>。

“巴黎原则”设立一个国家人权机构。<sup>38</sup> 同样，奥地利《公约》独立监测委员会基于对不符合“巴黎原则”的自我评估，建议设立一个符合“原则”的国家人权机构。<sup>39</sup>

### 3. 组织形式

57. 如上文所述，《公约》第三十三条没有规定国家监测框架的独特组织形式，除了指定一个单一独立机制履行第三十三条第二款之下的职能以外，《公约》还预见到国家在该框架中酌情指定多项独立机制的可能性，其结果是各国实际设立一项“机制中的机制”，以便促进、保护和监测实施。

58. 这一可能性似乎适合具有多级政府的缔约国，如联邦国家和与之类同的实体。例如，联合王国的制度是在苏格兰和北爱尔兰分别设立执法和立法分权，因此，该国指定作为独立机制的机构分别在中央政府一级和分权政府中运行。<sup>40</sup> 阿根廷或墨西哥等联邦国家已经设立了国家级的人权委员会或监察员，它们都有可能被指定为独立机制。比利时正在与各个区域和社区协商，以便在国家 and 地方各级别指定机制和框架结构。<sup>41</sup>

59. 由于国家的具体宪法结构和其他政治及地理因素不同，联邦国家的独立机制可能是一个统一的联邦实体，也可能是由多个机构组成的系统。此外，有可能由联邦政府及/或分权政府在其领土管辖权和职权范围内指定机构。在任何情况下都应铭记，实施条约的最终责任应由缔约国承担。虽然应承认公约之间存在差异，但是，一些分散集权的国家在《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任择议定书》之下设立或指定国家预防机制的经验可以作为探索实施第三十三条方式的有益借鉴。<sup>42</sup>

60. 第三十三条第二款似乎也允许各国按照责任的主体划分指定多项机制，因此，“可以想象，这类机制的多元化状况可能取决于应履行的职能”。<sup>43</sup> 在北爱尔兰，平等委员会和人权委员会共同被指定为框架内机制。<sup>44</sup> 一方面，《公约》明显超越反歧视的范畴；另一方面，平等委员会在促进和实施有关禁止以残疾为理由的歧视法律方面的经验，对有效执行促进、保护和监测分配给该框架的任务至关重要。

<sup>38</sup> 见 [http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Netherlands\\_10909.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Netherlands_10909.doc)。

<sup>39</sup> 见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/AustrianMonitoringBody.pdf>。

<sup>40</sup> 见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/UnitedKingdom061009.doc>。

<sup>41</sup> 见 [http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Belgium\\_260809.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Belgium_260809.doc)。

<sup>42</sup> 参考预防酷刑协会，“设立与指定国家预防机制指南”，可在 [http://www.apt.ch/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=102&Itemid=59](http://www.apt.ch/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=102&Itemid=59) 上查阅。

<sup>43</sup> 见脚注 26, 第 129 页。

<sup>44</sup> 见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/UnitedKingdom061009.doc>。

61. 一些提交的材料提出，除了国家人权机构发挥核心作用以外，一系列其他实体也可在该框架中发挥重要作用。例如，新西兰提交的材料强调卫生与残疾人事务专员、监察员、儿童事务专员及精神卫生委员会的作用。<sup>45</sup>

#### 4. 保护、促进和监测实施

62. 除了在独立机制的地位和运行方面考虑“巴黎原则”以外，还应给予监测框架充分的授权，以便其有效履行《公约》之下的职能。

63. 虽然第三十三条的标题使用了监测一词，但是应注意到，第二款实际上指各国应设立一个框架，以便“促进、保护和监测”《公约》及其议定书的实施。可以考虑对属于这三个一般性标题下的活动进行审查，以便帮助缔约国决定框架的组织结构，并突出加强机构的机会。

64. 促进《公约》的实施包括一系列广泛的活动。这些活动不仅包括《公约》第八条强调的提高认识活动，而且表示应更多地从战略角度促进《公约》的实施。例如，这一工作可能包括：审查现有的国家立法、规章和做法，以及法律草案和其他提案履约的状况，以确保它们符合《公约》的要求；根据残疾人权利委员会发表的看法、建议和一般性意见等，为公共机关或其他机构理解及适用《公约》提供技术咨询。

65. 人权影响评估作为衡量政策或其他干预措施对人权影响的工具，可能非常有利于政府评估促进实施《公约》的措施。<sup>46</sup> 应注意到，一些条约机构建议缔约国根据其条约义务开展人权影响评估，这一点可供参考。经济、社会、文化权利委员会建议将人权影响评估“作为每一项立法草案或政策倡议不可分割的一部分”。<sup>47</sup>

66. 《公约》之下的保护可能包括一系列广泛的活动，从调查与审查个人及集体投诉，到向法院提交案件以及开展调查和发布报告等。

67. 可以从多种角度监测《公约》的实施。一方面，可以通过评估某特定时期内享有权利情况的进展、停滞或倒退实施监测。制订指标和基准对监测实施情况，尤其对监测《公约》中经济、社会和文化权利的逐步实现尤为有效。<sup>48</sup>

<sup>45</sup> 见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/NewZealand.doc>。

<sup>46</sup> 见人权事务高级专员关于实现经济、社会和文化权利的报告(E/2009/90)，第 35-38 段。

<sup>47</sup> 关于联合王国的报告的结论性意见 E/C.12/1/Add.19，第 33 段；另见儿童权利委员会关于荷兰的报告的结论性意见 CRC/C/15/Add.114，第 13 段。

<sup>48</sup> 人权高专办在制订定性和定量人权指标概念框架方面取得了重大进展，并编写了若干相关报告。例如，见 HRI/MC/2006/7 和 HRI/MC/2008/3。

68. 另一做法为许多人权机构所熟悉，即监测侵犯人权的状况，这一常见方法是指收集或记录据称受害人向相关司法或准司法投诉机制提交的投诉。考虑到历史上残疾人在诉诸司法方面面临的具体障碍，这些数据应当与来自其他来源，如参与框架的民间社会组织和残疾人组织提供的有关侵权的资料相结合。

#### D. 民间社会的参与

69. 第三十三条第三款要求民间社会组织，尤其是残疾人及其代表组织参加并充分参与监测进程。这一要求在《公约》第三条中进一步具体规定了残疾人参与的一般原则，《公约》第四条第三款规定了一般义务，即在制订和执行实施《公约》的立法和政策以及在涉及残疾人的一切决策进程中，通过残疾人代表组织与残疾人密切协商，并吸纳他们参与。

70. 残疾人参与的要求不仅适用于监测进程，而且适用于第三十三条的所有方面。就这一意义而言，任何有关设立监测框架的协商都应有残疾人组织代表的参与。

71. 第三十三条第三款似乎既包括残疾人直接参与监测进程，也包括他们通过代表组织的间接参与。例如，自身患有残疾的专家参与监测框架的工作是残疾人直接参与监测进程的方式。一些国家人权机构的专员本身为残疾人，或者这些机构的执行委员会中有残疾人。

72. 同时应指出，监测程序应纳入确保残疾人代表组织参与的要求。建议与残疾人组织开展开放性讨论，以便明确可考虑成为这类组成机构代表组织的标准。与残疾人组织举行的不同协商表明，建立一个全国性框架组织颇受欢迎。<sup>49</sup>

73. 应适当探讨由国家人权机构和残疾人组织分别充当监测框架的独立机制及参与实体的可能性。

### 五. 结论和建议

74. 《残疾人权利公约》是第一项载有关于国家实施与监测具体要求的条约。

75. 按照第三十三条设立或指定适当的实施和监测结构能够加强《公约》在国家一级的实施。监测对评估采取的措施、措施是否有效执行及其实际影响尤为必须。

76. 《公约》将《公约》的实施与保护、促进和监测其实施加以区分。由政府承担实施责任，保护、促进和监测工作要求由按照“巴黎原则”设立的国家实体

<sup>49</sup> 人权高专办关于 2009 年 10 月 26 日举行的有关实施与监测《公约》的国家框架的协商，非正式报告，可在 [http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/ReportConsultation\\_26102009.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/ReportConsultation_26102009.doc)。

领导，由残疾人及其代表组织参与。根据《公约》，这两项职能应分配给一个单一实体。

77. 必须为负责实施《公约》的政府机构提供有效的体制安排，其中纳入一个协调中心系统和一个协调机构。

78. 广泛的任务、独立性、多元构成和充足的资源是有效的监测框架的核心要求。“巴黎原则”明确说明了这些要求的所有方面。按照“巴黎原则”设立的国家人权机构是国家一级监测框架的自然核心实体。

79. 各国应利用实施《公约》第三十三条的机会，设立符合“巴黎原则”的实体。如果已经存在这类实体，则实施第三十三条可能要求加强其任务和能力。

80. 残疾人及其代表组织必须参加监测进程以及与他们相关的任何其他决策进程。

---