



# 残疾人权利公约

Distr.: General  
1 April 2014  
Chinese  
Original: English

《残疾人权利公约》缔约国大会  
第七届会议  
2014年6月10日至12日， 纽约  
临时议程\* 项目 5(c)  
与执行公约有关的事项：圆桌会议 2

## 国家执行和监测情况

### 秘书处的说明

本文件是秘书处根据缔约国大会主席团所收到的专家意见<sup>1</sup>编写的，以便利定于第七届残疾人权利公约缔约国大会期间举行的关于“国家执行和监测情况”专题的圆桌会议 2 的讨论。

\* CRPD/CSP/2014/1。

<sup>1</sup> 还收到了联合国人权事务高级专员办事处的意见，包括其关于执行和监测《残疾人权利公约》国家机制的结构和作用的专题研究中所载的信息（A/HRC/13/29）。



## 导言

1. 根据《残疾人权利公约》第四条，各缔约国承诺确保并促进充分实现所有残疾人的一切人权和基本自由，使其不受任何歧视。为此，缔约国需要采取一切适当的立法、行政和其他措施执行《公约》。在所有人权条约中，执行义务都与监测部分密不可分。必须对人权条约进行监测，这不仅是为了评估是否采纳和适用执行条约的措施，也是为了评价措施的结果，并因此为执行情况提供反馈。监测机制可加强问责制，且从长期来看，可加强条约缔约方履行承诺和义务的能力。

2. 《公约》规定在国际和国家两级监测其执行情况。本文件的重点是国家执行和监测情况，对《公约》在这方面的有关规定进行深入的审查。

### 国家一级的执行情况

3. 《公约》第三十三条要求缔约国设立在国家一级执行和监测《公约》的框架。将详细说明国家执行和监测的框架及其在国家一级的职能的规范纳入一项条约的做法，在人权条约中是前所未有的。<sup>2</sup>

4. 第三十三条第一款强调的重点是国家执行，由各国政府承担责任。为了避免政府部门之间行动缺乏协调或责任模糊，《公约》要求各国在政府内部指定一个或多个协调中心，负责《公约》的执行事宜，并考虑设立一个协调机制。

5. 第三十三条第二款要求缔约国维持、加强、指定或设立一个框架，包括一个独立的实体，用以保护、促进和监测《公约》的执行情况。该机制必须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”)而运作(见大会第 48/134 号决议，附件)。

6. 第三十三条第三款要求民间社会，特别是残疾人及其组织按照贯穿于《公约》中有关残疾人参与的原则参加并充分参与监测进程。

7. 《公约》因纳入有关国家执行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》在国内一级的执行。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 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，该议定书要求各缔约国建立国家预防机制。关于该《任择议定书》的进一步资料，见联合国人权事务高级专员办事处网站 <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>。

<sup>3</sup> 见 G. Quinn, “Resisting the ‘temptation of elegance’: can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities socialize States to right behaviour?”, in *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, O.M. Arnardóttir and G. Quinn, eds. (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009)。

## 协调中心

8. 《公约》没有规定协调中心的形式或具体职能。在某些情况下，缔约国可能在批准或加入《公约》时已经建立了有关机构或机制。在这种情况下，将需要修订现有的任务规定和资源分配，以包括监督《公约》的执行情况，并协调地方、地区、国家和联邦各级各部门之间的努力。

9. 虽然不同的政府制度喜欢不同的协调中心形式或结构，但可能会考虑到一些主要的一般问题。

10. 为有效执行《公约》，可考虑采取双管齐下的办法，即指定一个总联络中心，以及在各级或大部分政府部委开展工作的协调中心。这种做法鼓励在政府各部门将监测责任纳入主流，确认充分和有效地执行《公约》需要大部分(如果不是所有)政府各部委采取行动。部级协调中心的任务应包括在各部委内促进对《公约》的认识、参与制定《公约》行动计划、监测和报告其职能范围内的执行情况。

11. 与此同时，任命一个总协调中心将可满足确保全面协调、监督和促进执行工作的需要。在确立总协调中心的责任时，可以考虑下列有关因素：

(a) 《公约》认可并标志着对残疾问题认识的一种范例转型，即从以医疗和慈善为重点的方法转为注重人权和社会层面的方法。<sup>4</sup> 这一转变应反映在选择政府协调中心的工作中，并优先考虑负责人权、社会事务和司法的各部。应避免指定负责卫生或福利和劳工的各部委为政府的协调中心，也应避免指定教育部中负责特别教育的各司；

(b) 执行《公约》需要最高一级政府的支持，而协调中心因此应设在最高一级，如总统或总理办公室内，或在内阁中。不让内阁部长负责残疾问题，可能会妨碍协调中心结构的强度；

(c) 协调中心的任务应明确以制定和协调关于《公约》的连贯国家政策为重点。因此，协调中心应就执行《公约》的相关事务为政府提供动力、指导、信息和咨询意见。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，协调中心还应为民间社会和残疾人组织就执行《公约》相关问题与政府沟通的渠道提供便利；

(d) 协调中心还应获得技术工作人员和资源方面的适当支持。因此，在大部为协调中心确定一个支助结构，从而利用规模经济效益，可能是有益的。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>4</sup> 《公约》序言部分第1(e)段确认，残疾是一个仍在演变的概念，是残障者与他们在态度和环境方面遇到的各种障碍相互作用的结果，这些障碍阻碍他们切实全面参与社会。

12. 对于第三十三条第一款，不仅应结合解决有关职能部委内的协调中心的问题加以考虑，而且还应结合其对各级政府的意义加以考虑，以便能够在地方、地区、国家和联邦各级指定残疾问题协调中心。

#### 协调机制

13. 第三十三条第一款请各国适当考虑在政府内设立或指定一个协调机制，以便在不同部门和不同级别开展有关行动和进程。

14. 若干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》前就设立了这种机制。尽管各种安排不尽相同，但协调委员会通常包括来自不同部委和残疾人组织以及其他民间社会组织、私人部门和工会的代表。其任务常常侧重于制定政策、促进残疾领域的对话、提高认识和类似职能。协调委员会通常有一个秘书处，在一些情况下设在社会福利部内。

15. 残疾人组织往往认为现有协调机制的效力不高(见 [A/HRC/13/29](#))。他们经常提到的影响其成功的障碍包括：没有明确的法定任务、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。此外，规定设立协调机构的法律常常没有通过细则和条例加以付诸实施；在某些情况下，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。

16. 如果指定一个以上协调中心，则这类协调中心参与协调机制似乎是恰当的。该机制可由负责执行《公约》的主要责任的协调中心主持。政府机构通过参加该机制，将能够侧重于可增加价值方面的活动及政策的制定；避免重复；最佳利用有限的资源。

#### 监测框架

17. 第三十三条第二款要求缔约国在国家一级维持、加强、指定或设立一个框架，包括一个或更多独立的实体，用以促进、保护和监测《公约》的执行。《公约》具体规定，各缔约国在指定或设立纳入该框架的独立机制时，应考虑到“巴黎原则”。

18. 第三十三条没有规定国家监测框架的具体组织形式，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。一些国家已经设立了适当实体。在其他国家，执行第三十三条第二款则需要设立新的实体，或对现有实体进行改造。

19. 已采取正式步骤落实监测框架的缔约国的经验表明，其中一些国家将这一职能分配给单一实体框架，而另一些国家则将这一任务分配给多个实体。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) 该框架必须纳入一个或一个以上独立机制，考虑到“巴黎原则”。这并不意味着该框架只可纳入符合“巴黎原则”的实体；相反，它指的是至少纳入一个是按照“巴黎原则”设立和运行的机制；

(b) 该框架必须能够充分促进、保护和监测《公约》的执行。这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所需的机构能力；

(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。

### 独立机制和“巴黎原则”

20. “巴黎原则”确定了四项主要特征，它们应适用于《公约》第三十三条规定的独立机制，也应适用于总体框架：

(a) **职权范围和责任。**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，在宪法和立法文本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；帮助各国按要求向联合国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；宣传和增进人权；

(b) **组成、独立和多元化。**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，不会受政府控制；由确定任务的正式法律任命国家机构的成员；

(c) **工作方法。**“原则”要求国家人权机构以及按照《公约》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。“原则”还规定，国家机构应保持与负责人权问题的其他机构及非政府组织的协商；

(d) **具有准司法管辖权的机构的地位。**这类机构有权审理和审议投诉与申诉。在履行这类职能时，这些机构可争取调解或发布具有法律约束力的决定，审理或转交投诉或申诉，告知当事方可用的补救办法，并促进补救办法的利用。

21. 2009年一项关于监测《公约》的国家机制的专题研究报告显示，联合国人权事务高级专员办事处发现，各国在建立监测框架时所考虑的一些实体不符合上述关于指定独立机制的标准。例如，政府委员会以及某些国家设立的国家残疾人观察机构对独立性的保证不足，会使其丧失资格。对于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。从定义上讲，非政府组织一般享有独立于政府行政部门的极大结构独立性。然而，在现实中，非政府组织的独立程度可能各不相同，而且一般得不到法律的保障。

22. 残疾人权利委员会在其发给缔约国的结论性意见中，建议采取措施设立完全符合“巴黎原则”的独立的监测机制；以便为这些机制提供足够的人员配置和预算资源；使其能够自主管理这种预算。

### 国家人权机构的作用

23. 现有的国家人权机构有可能被指定为履行第三十三条第二款职能的独立机制。事实上，有说法表示：国家人权机构在该条所规定的任务方面发挥重要作用。尽管存在差别，但大多数现有的国家人权机构可分为三大类：人权委员会、监察员以及学会。

24. 《公约》是第一项明确规定国家人权机构在国家一级增进、保护和监测条约执行人权公约。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执行条约的一般性义务解释为包括设立国家人权机构。具体而言，儿童权利委员会在就国家人权机构对促进和保护儿童权利的作用发布的一般性意见中明确指出，它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，而国家人权机构的作用是独立监测国家遵守及执行《公约》的进展情况，并尽最大可能确保充分尊重儿童权利。

25. 事实上，一些国家人权机构经常在其各自国家批准《公约》前，就早已建立了涉及残疾人权利主题方面协作互动的长期记录，这些权利源自其广泛的人权任务规定。

26. 虽然国家人权机构如此广泛地参与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为框架中的独立机制。

27. 正式指定国家人权机构的程序可体现该机构履行第三十三条规定任务的适当性。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。

28. 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凸显改变机构构成及促进多元化的必要性。

29. 还应指出，指定一个国家人权机构为独立机制很可能要求内部结构的转变，而且几乎总是需要额外的资金与人力资源。

30. 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。

### 国家监测机制

31. 《公约》第三十三条第二款还预见到在该框架中酌情指定不仅一项独立机制的可能性，其结果是各国实际设立一个“机制中的机制”，以便促进、保护和监测执行工作。

32. 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。

33. 鉴于一国的特定宪法结构和其他政治及地理因素，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。有可能由联邦政府和(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，执行条约的最终责任应由缔约国承担。

34. 第三十三条第二款似乎也允许各国按照责任的专题分工而指定多种机制，从而可以想象，这类机制的多元化状况视应履行的职能而实施。

#### 保护和促进权利及监测执行情况机制

35. 促进《公约》的执行涵盖一系列广泛的活动，其中不仅包括《公约》第八条强调的提高认识活动，而且包括更多地从战略角度促进《公约》的执行。这一工作可能包括：审查现有的国家立法、规章和做法、法律草案和其他提案履约的状况，以便确保它们符合《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。

36. 缔约国大会是根据《公约》第四十条设立的一种机制，用以审议任何与执行《公约》有关的事项。缔约国大会自 2008 年成立以来，已逐渐发展成为一个重要的场所和论坛，借以推动《公约》的执行，特别是通过缔约国、联合国系统各机构和民间社会利益攸关方之间交流经验和良好做法而予以执行。依然有必要和机会来进一步加强作为一种机制的缔约国大会，并探索其促进执行的巨大潜力。

37. 《公约》规定的保护可能包括一系列广泛的活动，包括调查和审查个人及集体投诉、向法院提交案件、开展调查和发布报告等。

38. 监测《公约》的执行可以若干方式展开，包括通过评估某特定时期内享有权利情况的进展、停滞或倒退等方式。制订指标和基准对监测执行情况，尤其对监测《公约》中规定的经济、社会和文化权利的逐步实现尤为有效。

39. 另一做法为许多人权机构所熟悉，即监测侵犯人权的状况，常见的方法是收集或记录所称受害人向相关司法或准司法投诉机制提交的投诉。考虑到残疾人有史以来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结合起来。

#### 民间社会的参与

40. 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。这一要求符合第三条和第四条第三款中关于残疾人参与的一般

原则，这些条款提到在制订和执行实施《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，并使其积极参与。

41. 关于让残疾人参与的要求不仅适用于第三十三条的所有方面，而且适用于监测进程。从这一意义上讲，任何有关设立监测框架的协商都自然应有残疾人组织代表的参与。

42. 第三十三条第三款似乎提到让残疾人直接参与监测进程以及通过代表组织的间接参与。例如，身为残疾人的专家参与监测框架的工作，可以是残疾人直接参与监测进程的方式。一些国家人权机构中有的专员本身为残疾人，或者在其执行局中有残疾人。

43. 同时，应考虑到关于监测程序应纳入残疾人代表组织的要求。建议与残疾人组织开展开放性讨论，以便确定可作为考虑成为这类组成机构代表组织的标准。在许多情况下，可能倾向于设立国家伞式组织。

44. 应探讨由国家人权机构充当独立机制及残疾人组织充当监测框架的参与实体的可能性。

### 供审议的关键问题

45. 下列问题可考虑供关于这一问题的圆桌会议 2 的讨论参考：

(a) 缔约国已采取何种措施来确保负责执行《公约》的政府机构获得有效的体制安排和资源，包括一个协调中心系统和一个协调机构？

(b) 缔约国采取了哪些措施来确保为有效的监测框架确立广泛的任务、独立性、多元的组成和充足的资源？

(c) 设想或已经采取了什么措施来设立或加强符合“巴黎原则”的实体，以达到《公约》第三十三条第二款规定的目的？

(d) 已经或应当采取何种措施来确保残疾人及其代表组织参与监测进程，以及参与任何涉及他们的决策过程？

(e) 如何进一步加强作为一种机制的缔约国大会，如何利用其推动《公约》执行的潜力？