



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

《残疾人权利公约》第五条规定的平等和不歧视

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

在本研究报告中，联合国人权事务高级专员办事处对《残疾人权利公约》第五条规定的残疾人享有的平等和不歧视提出了标准。本研究报告旨在为执行《公约》第五条提供指导，指出良好做法并提出建议。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 国际法之下的平等和不歧视.....	3
A. 平等.....	3
B. 国际法之下平等和不歧视的演变.....	4
三. 《残疾人权利公约》之下的平等和不歧视.....	5
A. 平等.....	5
B. 不歧视.....	7
四. 国家执行.....	13
五. 结论和建议.....	17

一. 引言

1. 人权理事会在第 31/6 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在编写下一次有关残疾人权利的年度研究报告时,侧重于《残疾人权利公约》第五条的内容,与各缔约国和其他相关利益攸关方、区域组织、残疾人权利问题特别报告员、包括残疾人组织在内的民间社会组织和国家人权机构进行磋商。理事会还请人权高专办要求以无障碍格式提供材料,并在理事会第三十四届会议之前将这些材料与报告一道以便于阅读的格式登在人权高专办的网站上。

2. 按照人权理事会的要求,人权高专办请各方提供材料,并收到 27 份来自缔约国的答复、15 份来自国家人权机构的答复和 29 份来自民间社会组织和其他利益攸关方的答复¹。本研究报告重点关注与执行《残疾人权利公约》有关的平等和不歧视问题。

二. 国际法之下的平等和不歧视

A. 平等

3. 《残疾人权利公约》产生了多项创新,使平等和不歧视的概念在国际人权法领域有所发展。该公约的所有条款都体现了关于实质性平等的更有力的愿景,这一愿景也体现在其消除歧视的任务授权中,并涉及在私营部门实现实质性平等。

4. 平等与人的尊严和普世性共同构成人权概念的一项基本和根本原则。正如《世界人权宣言》第一条所述:“人人生而自由,在尊严和权利上一律平等”。因此,每个人都具有平等的价值,国家应给予每个人平等的权利。平等也可以从社会目标的角度加以理解,国家为此有义务制订政策和采取行动,以确保在所有人的具体生活条件中体现平等这一价值。

5. 平等要由不歧视原则来补充,后者是所有人权条约的基础,它力求防止任何区分、排斥、限制或偏好,以免在没有客观正当依据的情况下,以种族、族裔、性别和国籍等不同理由来取消或损害对权利的平等认可和平等行使。国家根据该原则实现平等目标的行动是一种经常而循序渐进的行动,而不歧视原则规定的是国家需要立即履行的义务。对其他歧视理由,这项原则也一直是无条件适用的。但在实践中,残疾人仍然受到各类条件的限制,这些条件有损对他们可适用的不歧视原则;例如,不能以性别为由剥夺妇女的自由,但大部分国内法允许以残缺为由拘押心理社会残障者²。

¹ 人权高专办收到的提交材料可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/EqualityAndNonDiscrimination.aspx。

² 见残疾人权利委员会,关于《残疾人权利公约》第十四条的准则(可查阅委员会网页 www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx),第 6 段。

6. 残疾人仍然被系统性地排斥在生活各领域之外。国家法律和政策往往不考虑国际人权法标准，维持对残疾人的排斥、隔离、歧视和暴力。剥夺法律行为能力，强制性机构收容，排斥于普通教育之外，无处不在的定型观念和偏见，以及没有就业机会等因素，都阻碍残疾人地、与他人平等地充分享有权利。尤其是，残疾妇女与女童由于暴力、虐待或忽视等等原因，相较于男性和其他妇女及女童，在行使自身权利时受到相当大的限制，而且在接受教育和就业方面的机会更少³。

7. 《2030 年可持续发展议程》提供了一个独特机会，可以让残疾人更好地享有平等并更好地融入和参与社会。适用于残疾人的平等和不歧视原则贯穿各个“可持续发展目标”，并不局限于明示处理不平等问题的目标(目标 5 和 10)或意指残疾人的目标。在这方面，国际合作至关重要；捐助方应把残疾人权利纳入主要的考虑内容，并在他们的方案中预设具体残疾基金。设定残疾标志，以监测主流的国际合作努力，有助于实现这些目标。

B. 国际法之下平等和不歧视的演变

8. 《世界人权宣言》第七条承认“法律之前人人平等，并有权享受法律的平等保护，不受任何歧视”。《经济、社会及文化权利国际公约》第二条和《公民权利和政治权利国际公约》第二条均规定，各国义务保证人们不受歧视地行使权利。这两个公约扩大了受到禁止的歧视理由的范围，纳入了“其他身份”这一条款，以便涵盖公约没有明确提及的理由。在《残疾人权利公约》通过之前的很长时间内，这一条款对在国际人权法下提倡和发展残疾人权利来说至关重要。《儿童权利公约》率先禁止以残疾为由的歧视。人权事务委员会在第 18 号一般性意见(1989 年)中承认，《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条下的不受歧视权利具有自动的性质，因此可适用于所有法律领域或在事实上适用。鉴于平等和不歧视是人权条约的一个核心内容，该领域的保留、谅解或解释都不能被接受，因为任何这种做法都会违背相关条约的目标和宗旨⁴。此外，人权事务委员会在第 29 号一般性意见(2001 年)中表示，“一些不受歧视权利的要素和方面在任何情况下都不能予以克减”，这一内容需要残疾人权利委员会予以进一步分析。

9. 国际和区域人权法以及国内法推动了平等概念的发展和各种歧视形式的认定。当前的标准不再仅限于促进形式上的平等，这一平等要求情况类似的人们获得平等对待。国际人权法支持有关实质性平等的愿景，“机会、机构和制度的真正改变，不再以历史沿袭的[歧视性]规范为基础”⁵。为实现实质性平等，《消除

³ 见残疾人权利委员会，第 3 号一般性意见(2016 年)，第 6 段和第 9 段。

⁴ 人权事务委员会，关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提出的保留或者有关《公约》第四十一条下声明的问题的第 24 号一般性意见(1994 年)，第 8 段、第 9 段和第 19 段。

⁵ 消除对妇女歧视委员会，关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)，第 10 段。

一切形式种族歧视国际公约》率先把某些“特别措施”视为一种工具，这种工具比其他权利持有者更优待某些特定权利持有者。

10. 国际人权法认定了不同形式的歧视。歧视可以是直接的、间接的、结构性的，或者是影响具体个人的。同时，歧视也可基于一个以上被禁止的理由，造成多重和交叉形式的歧视⁶。

三. 《残疾人权利公约》规定的平等和不歧视

A. 平等

11. 《残疾人权利公约》取代了《残疾人机会均等标准规则》或《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》等以前制定的国际文件。目前，《残疾人权利公约》是有关残疾人权利的最先进的国际人权文书。

12. 《公约》扩大了以往的人权标准，以确保残疾人行使全部人权，并明确把平等和不歧视纳入其原则中，这两者是该公约所有条款的基础。《公约》自第五条第一款起逐步阐明残疾人享有实质性平等，实质性平等既包括机会平等，也包括结果平等⁷。它要求改变维护歧视残疾人现象的现有社会结构、体系和观念，比如体能歧视⁸。

13. 《公约》规定，缔约国必须改革和制订法律框架和政策，以确保残疾人享有平等，在这个过程中，通过残疾人代表组织与残疾人密切磋商，并积极争取他们的参与。态度方面的障碍会造成无法实现残疾人享有平等。《公约》第八条提出了为打击定型观念和促进对残疾人的正确认识可采取的措施，这些措施有助于促进尊重差异和接受人的多样性。实现实质性平等需要清除各种障碍，包括有形障碍和交流障碍。执行无障碍措施和提供支持，有助于保障残疾人与他人平等地充分享有权利。

14. 实质性平等还需要行使在法律面前平等承认等扶持性权利，这些权利可以让入有效力地做决定和订立合约。接受全纳教育权以及工作与就业权，是发展总体平等的关键因素，这些权利也得到了“可持续发展目标”4和8的支持。例如，全纳教育体系能够让残疾人更好地参与。受教育权要求采取平等措施，例如提供无障碍学习材料、支助和对教师进行培训，而且辅之以不歧视措施，比如合理便利和禁止排斥在普通教育之外，另外还需进行体系改革⁹。有关工作和就业的第

⁶ 同上，第12段。另见第28号一般性建议，第18段和第26段。

⁷ 见残疾人权利委员会，第3号一般性意见(2016年)，第9段。

⁸ A/71/314，第31段。

⁹ 残疾人权利委员会，关于全纳教育权的第4号一般性意见(2016年)。

二十七条提出的促进平等的措施有：发展包容性就业市场、规定灵活的工作时间表和在必要时提供支助，以及发挥所有残疾人的潜能。

15. 《公约》加强了对残疾妇女和女童享有平等的重视，承认她们比男性和男童面临更多障碍，而且要求采取措施确保残疾妇女和女童充分发展，地位得到提高，能力得到增强¹⁰。采用双轨政策方针对此至关重要，既包括把残疾妇女和女童的权利列入包括性别平等在内的一般性政策的主要内容中，也包括采取专门政策。例如，国家应在其主流的性健康和生殖健康政策中加入有关残疾妇女的内容，也应在需要时增加专门框架，以不加任何歧视地“在法律上许可提供某种生殖健康服务”¹¹。

16. 另外，《公约》也有对残疾儿童的具体关注，规定国家必须采取措施确保他们与他人平等地行使人权。这就需要在各领域执行平等措施，尊重儿童的最大利益及其对影响本人的事项所表达的意见，并为此提供与其残疾状况和年龄相符的援助。

17. 对实现平等而言，非国家部门也发挥着重要作用，尤其是在教育、就业、卫生和住房以及商品和服务的提供等方面。国家应寻求与非国家部门展开积极合作，包括增进与商会、工会、私立学校联合会和宗教机构等的合作。提供技术协助、准则和资料，尤其是在合理便利、无障碍和通用设计方面，对推动平等和减少对通过法律行动来行使权利的依赖来说至关重要。私营和公共部门的联合举措对形成更具包容性的组织文化、市场和服务而言也非常关键。

为实现《公约》第五条第四款下的事实上的平等而采取的具体措施

18. 关于实现事实平等的具体措施，即实行高于他人的优惠而不被视为歧视的措施，能够大力推动实现实质性平等和打击结构性歧视。大力鼓励国家在识别对残疾人造成影响的不平等现象时继续实施此类措施。按照《公约》的规定，需要采取多种多样有利于残疾人及其家庭的措施，提高残疾人享有权利的水平。这些措施可以应对从系统性歧视(例如低就业率)到影响残疾人权利的具体问题(例如改装车辆成本较高或缺少改装车辆)等诸多情况。

19. 《公约》规定的“具体措施”包括但不限于先前条约提到的“暂行特别措施”¹²。后者有时效：一旦实现了平等，这些措施的存在就失去了合理理由。鉴于确保残疾人的平等也需要有永久性的措施，因此拟订保护和促进残疾人权利和尊严的全面综合国际公约特设委员会弃用了“暂行”一词。例如，旨在增加残疾人就业机会的配额制度可以是暂行的(直至不再需要)，但对进口车辆或辅助器具的免税通常不是临时性的。在政治参与方面也已开始执行具有创新性的具体措

¹⁰ 残疾人权利委员会，关于残疾妇女和女童的第3号一般性意见(2016年)。

¹¹ 消除对妇女歧视委员会，关于妇女和保健的第24号一般性建议(1999年)，第11段。

¹² 国内提及此类措施时通常使用“平权行动”、“积极的区别对待”和“特惠待遇”等词语。

施，例如在议会或其他政府部门为残疾人代表保留席位，乌干达就是这样一个例子。

20. 这些措施必须符合《公约》所有原则和规定；例如，在教育方面采取的措施不得导致隔离做法(比如特殊学校或班级)。另外，尽管配额制度对促进平等来说是可取的，但此类制度不应包括专为残疾人保留的工作岗位或任务，以免再次产生定型观念和污名，造成职业发展停滞不前，以及忽视员工的技能。

21. 残疾人权利委员会在第 3 号一般性意见(2016 年)中强调，目前缺少或没有足够的具体措施来促进残疾妇女接受教育和实现就业。这些措施还能促进残疾妇女享有与残疾男性和其他妇女平等的地位。

B. 不歧视

22. 一般来说，目前的国家法律和实践没有有力保护人们免遭基于残疾的歧视，也没有按照《公约》将残疾列为一项违禁的歧视理由。另外，立法中通常缺少关于合理便利的规定，或者被误解，或者与无障碍等其他概念混为一谈。

23. 《公约》提供了一个强有力的不歧视框架，并富有创新性地把拒绝提供合理便利视为歧视的一种形式。第五条第二款禁止一切基于残疾的歧视，并要求提供平等和有效的法律保护，防止基于任何原因的歧视，同时提及其他确保不歧视的义务。这包括提供获得救济的机会，并确保当一个人有足够的证据可以证明存在表面上的歧视时，举证责任转由被告方承担¹³。

24. 《公约》第二条把基于残疾的歧视定义为：“基于残疾而作出的任何区别、排斥或限制，其目的或效果是在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他领域，损害或取消在与其他人平等的基础上，对一切人权和基本自由的认可、享有或行使。”一切形式的歧视均涵盖其中，例如直接歧视、间接歧视、连带歧视、结构性或系统性歧视¹⁴、基于所认为的残缺的歧视、在社会生活各领域基于残疾的排斥和隔离¹⁵、基于残疾的暴力¹⁶、拒绝实现无障碍¹⁷、拒绝提供合理便利(见下文第 44 段)以及在获得公正方面不提供程序便利。

25. 连带歧视包括以下情况：一个人由于另一个人的身份或受保护特征(比如残疾)而遭到较差的待遇，而且间接歧视也会造成连带歧视¹⁸。厄瓜多尔、西班牙和

¹³ 例如见 CERD/C/ISL/CO/18，第 14 段，和 CCPR/C/CHL/CO/5，第 18 段。

¹⁴ 残疾人权利委员会，第 3 号一般性意见(2016 年)，第 17 段。

¹⁵ 见 CRPD/C/HRV/CO/1，第 8 段。

¹⁶ 见消除对妇女歧视委员会，关于对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议，第 1 段。

¹⁷ 见残疾人权利委员会，关于无障碍的第 2 号一般性意见(2014 年)，第 26 段。

¹⁸ 欧洲人权法院，Guberina 诉克罗地亚，2016 年 3 月 22 日的判决书。

爱尔兰的法律框架已经纳入了这一概念。就业领域的最近动态表明，也有责任向残疾人的亲属提供合理便利¹⁹。

26. 残疾人权利委员会在其第 3 号一般性意见(2016 年)中对多重歧视的定义是：一个人受到基于两个或两个以上理由的歧视，即为多重歧视。委员会补充称，交叉歧视是指几个理由同时施加影响，并相互作用，从而不可分而视之的情况。西班牙、克罗地亚和欧洲联盟均已承认这是一种更为严重的歧视形式，亟待制定政策予以应对。

1. 拒绝提供合理便利造成的歧视

27. 合理便利是不歧视职责的内在组成部分，因此适用于所有权利。因此，在任何权利方面拒绝提供合理便利，都是基于残疾的歧视。

28. 在国家实践中，合理便利属于具体法律领域(尤其是宗教权利)不歧视框架的一部分，遇到残疾人在就业和服务供应方面的情况时是首先要考虑的。在就《公约》进行谈判期间，14 个国家报告称已经使合理便利成为了本国反歧视框架的一部分。美利坚合众国的《残疾美国人法》规定，未向残疾人提供合理便利构成歧视。合理便利的例子包括：在特定情况下，让有关个人无障碍使用和获得现有设施和信息；改造或置办设备；重新安排活动；重新安排工作；定制学习材料；根据个人能力调整课程；调整医疗程序；采用专门的交流模式；让支助人员能够无障碍使用不对公众开放的设施。

29. 在国际层面，经济、社会及文化权利委员会在关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)中，把“以残疾为理由剥夺合理便利”定为一种歧视形式，贯穿该国际公约承认的所有权利。在欧洲地区，欧洲联盟第 2000/78/EC 号指令第 5 条规定应提供合理便利，但仅限于就业权，欧洲法院对这一规定进行了解释²⁰。这两个先例也对有关《公约》的谈判造成了影响。

30. 《公约》第二条对合理便利的定义是“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。”其它联合国条约机构²¹、欧洲人权法院²²、欧洲法院²³ 和秘鲁、比利时和芬兰等国的多项国家法律都提及或涵盖了这一概念。

¹⁹ CRPD/C/EU/CO/1, 第 78 段至第 79 段。另见 Luis Castro-Ramirez 诉 Dependable Highway Express 公司，美国加利福尼亚，第二区上诉法院，2016 年 4 月 6 日和 2016 年 8 月 29 日。

²⁰ 见欧洲法院，Chac 6n Navas 诉 Eurest Colectividades 公司，2006 年 7 月 11 日的决定。

²¹ 例如见 CEDAW/C/HUN/CO/7-8, 第 29(c)段和 CRC/C/DEU/CO/3-4, 第 51(b)段。

²² 见 Çam 诉土耳其，第 38、65 和 67 段。

²³ 例如，Ring 诉丹麦，第 5 段、第 30-32 段、第 53 段。

31. “过度或不当负担”应被理解为一个单一概念，它设定提供合理便利的责任范围。“过度”和“不当”应被视作同义词。在《公约》获得通过时，国家实践使用“过度负担”、“不当负担”或“不当困难”等不同表述来指称同一个概念：所要求的便利可能给负责提供便利的实体造成的过重负担。已通过的草案是各成员国协商一致的结果，目的是确保这一概念能够涵盖各国不同的措辞。

32. 合理便利不应与“具体措施”、包括“平权行动措施”或之类的措施混为一谈。具体措施和平权行动暗含给予残疾人优于他人的待遇，而合理便利旨在为避免歧视，向有残疾的个人提供必要和适当的调整或修改，以便其享有某项特定权利。

33. 合理便利不应与无障碍相混淆²⁴。无障碍责任针对的是群体，意味着可逐步实现，并且是无条件的，即无需考虑是否过度的问题。合理便利正好相反，针对的是个体的情况，直接适用于所有权利，且不得过度。实现交通、公共与私营建筑或其他设施的通信无障碍和通行无障碍耗时较长。同时，合理便利“可用作确保个人无障碍通行的一种手段”²⁵。例如，服务提供方(比如医院或餐厅)应该逐步实现设施和服务无障碍化，同时还应做好直接提供合理便利的准备(比如，把移动式坡道作为一种合理便利予以提供)。

34. 按照同样的思路，合理便利也不应与提供支助相混淆。不同的权利都可能要求提供支助，例如教育方面的辅助老师，独立生活和融入社群权利之下的个人协助，或行使法律能力所需要的支助。由于支助体系或服务可能尚未成形，合理便利可以作为一种在具体情况下提供支助的手段。

35. 同样地，合理便利不应与司法保护方面的程序便利相混淆，因为这没有涵盖该权利所载的全部内容。就《公约》进行谈判期间，在制定第十三条时有意不使用“合理”一词。第十三条要求提供“程序便利”，这一便利不受“过度或不当负担”概念的限制。这是一个根本性的区别，因为诉诸司法的权利可以保障充分享有和行使全部权利。因此，未提供程序便利，在诉诸司法权方面是一种基于残疾的歧视。

36. 可见，合理便利起到连接直接义务和渐进义务的作用。作为不歧视的一部分，合理便利直接适用于所有权利，包括经济、社会及文化权利。其次，合理便利可能要求采取积极行动(无论有无代价)，因此公民权利和政治权利意味着只有消极责任，而经济、社会及文化权利意味着只有积极责任这一观点由此变得模糊。从实践的角度来看，系统性执行合理便利有助于履行渐进义务；例如，作为确保实现无障碍的一种手段来提供合理便利，可能会惠及除有关个人以外的其他人。

²⁴ 见残疾人权利委员会，第2号一般性意见(2014年)，第26段。

²⁵ 同上。

2. 在实践中执行合理便利的要素

37. 到目前为止，没有全球公认的正当依据来解释合理便利的要素，特别是“不当或过度负担”的构成要素。事实上，评估一种便利是否“必要和适当”，或者是否造成“不当或过度负担”，取决于多项因素，而且评估会因具体情况不同而异。对各国立法的审查显示，各国都会用某些标准来指导此类评估。下文会对最常用的标准进行介绍，但这些标准只是指示性的，列举也并非详尽无遗。

38. 一项比较分析显示，合理便利有若干关键要素。一项合理便利从法律和实践角度而言必须都是可能的或可行的(不能违反法律，也不能不合实际)。另外，合理便利必须具有相关性，即对与他人平等地行使权利而言是必要的和适当的。合理便利决不能给负责提供的实体造成“过度或不当负担”(包括从财政和经济角度来看)。还应注意的是，合理便利的成本通常较低，或没有成本²⁶。

39. 国家法律和法规应该就这些要素和提供合理便利的可取步骤提供指导。相关各方的权利、责任和时限都应得到明确规定。国家应争取制订政策准则、进行专门培训和开展传播相关信息的宣传活动，以促进包容性态度和环境，确保国家机构和非国家行为方做好提供合理便利的准备。

40. 实际上，当残疾人需要某种便利来满足其特殊需求，以消除阻碍享有其自身权利的具体障碍时，合理便利机制就应启动，这是最起码的要求。美利坚合众国和南非的法规建议实体不必等收到了请求后才提供便利；这应该被视为良好做法。然后，请求方和义务方应进行对话。考虑到在不歧视方面适用的举证责任倒置原则，负责提供便利的实体必须通过客观分析证明其拒绝提供便利的做法是合理正当的，以免造成歧视。

41. 国家应推动对便利请求程序进行记录，让义务方承担这一责任。在这一过程中，双方必须本着善意行事，而且进行明确的沟通。患有不同残缺的人们在不同时期会有不同的便利需求。因此，合理便利可以在必要时终止、修改、扩大或更替。

42. 在提供合理便利的整个过程中必须确保保密。在对话过程中，残疾人可能会被要求说明他们对便利的需求或提供敏感的个人信息。是否透露便利需求或个人敏感信息，须由有关个人决定。

43. 残疾人往往不愿意请求提供便利，原因是可能会被要求透露一项被高度污名化的状况；例如，心理社会残障者通常不会请求提供便利，因为法律和法规可能规定了禁止他们参与的具体情况，或者甚至暗示可对他们实行强制性治疗和收容。除制定保密措施外，负责提供便利的一方也应努力营造包容性环境，应对污名化、欺凌、排斥、以及对一些人或措施的无意识偏好等问题。例如，如果一名

²⁶ 见美国劳工部，“雇主与《残疾美国人法》：迷思与事实”(可查阅 www.dol.gov/odep/pubs/fact/ada.htm)。

残疾雇员要求提供一项便利，管理者可在经有关个人同意的情况下告知其他雇员，说该项便利是基于残疾提供的，以便让该残疾人能够完成工作任务。

(a) 请求合理便利

44. 如果残疾人没有被问及是否需要便利，应以口头或书面形式向负责提供合理便利的实体提出关于合理便利的请求，无需作出其他正式请求。法律、法规或内部政策应清楚指明负责提供方的身份，以免由有关个人承担这一任务。如果在一个机构内错投(比如在医院里)该请求，则应立即将该请求转至负责此请求的部门。

(b) 对话

45. 在提出便利请求后，有关个人和负责提供便利的实体应进行对话，确定有关个人的需求及最适当的应对。残疾人最知道如何评估自身需求，而且经常已经知道哪些修改和调整是必须和适当的。对话可以是正式的和广泛的(通常发生在已经建立了长期关系的背景下)，也可以是非正式的和简短的；例如，坐在轮椅上的人想要进入一家餐厅，但发现主入口没有无障碍通行通道，餐厅经理便提供移动式坡道来补救这一情况。

46. 提供合理便利时，不应要求请求方持有任何证明。在例外情况下，当负责提供便利的实体无法确定某项便利是否相关时，可请有关个人提供更多辅助信息。评估不能仅以医疗资料为依据，而是要以实用性为依据，即关注需求和现有障碍。国家应该拟订规范性框架，避免由有关个人承担评估费用，并确保评估由相关主管机构作出。

(c) 说明拒绝提供合理便利的客观理由

47. 被请求方可以通过证明某项便利不可行(在法律上或实践中)或不相关(“必要的”和“适当的”)，或者会造成“过度或不当负担”，从而拒绝提供该项便利，并且不会造成基于残疾的歧视。证明拒绝提供便利具有正当性必须建立在客观标准和分析的基础上，而且必须及时与当事残疾人沟通。

48. 在实践中，上述标准可能密不可分，尤其是在各方进行交流期间，因为需求、背景和替代办法可能极为多样并受前提条件的影响。但是，只要未达到其中一项标准，就可足以证明拒绝提供合理便利是正当的，而且不会造成歧视(例如，如果该项便利明显与行使相关权利没有关联，便无需证明其他要素)。

49. 当前国家实践中体现的这些标准(如比利时的法规所示)包括了一系列不同因素，这些因素不应被视为详尽无遗。另外，这些标准应考虑相关权利及提供合理便利的背景。需要考虑的因素必须是明确的、可进行客观衡量的，不能语焉不详，也不能模棱两可，以避免任意性，防止歧视；例如，立法中不应包括“其他雇员的道德”，“影响效率、产量、成果和竞争力的任何其他因素”，或“总体经济环境”等等的条款，因为无法对它们进行客观评估。

50. 在法律上或事实上会对残疾人造成负面或不当影响的歧视性因素，均应予以废除。如果国家实践包含“对其他学生的影响程度和类型”(在教育领域)等等标准，或者仅对残疾人进行工作产量评估(或者与工作核心内容无关的要素对他们造成有差别的影响，即毫无客观理由地)，那么这种做法就是对残疾人的歧视。

(d) 法律上和实际上的可能性

51. 提供便利的人不得违反法律。有关合理便利的请求必须按照现有法律、法规或协定提出。美利坚合众国、加拿大、澳大利亚和比利时的做法清楚地表明这一点。例如，如果提供一项便利需要购买特定物品(例如，与无障碍有关的软件)，而海关法律不允许进口该物品，那么被要求方可以拒绝提供该便利。国家应该在立法中规定申请豁免的可能性，以便相关方提供合理便利，包括在私人协议中提供此类便利。被请求方应真诚地做出努力以获得这样的豁免。

52. 与此同时，被请求方可以仅提供实际可得的便利；如果应提供便利的实体证明该项便利实际不可得，就不会造成歧视。因此，某项便利必须是存在的，而且是可得到的；例如，小岛屿等一些偏僻地区可能没有翻译手语的人员或辅助交流支助人员，在这样的情况下，没有可用的服务能够在短期内或立即提供便利，因为在当时的期限内实际不可能实现。但是，正如上文所述，负责实体应该本着善意努力提供便利。

(e) 相关(“必要的”和“适当的”)

53. 相关性作为一项标准，旨在评估请求提供的某项便利是否适合于确保与他人平等行使权利的目标，是否与这一目标无关。一项便利必须既是清除某一特定障碍所必需的，又要对确保实现有关的权利来说是适当的(或有效的)。

54. 在开展对话评估其他便利时，都应考虑这些重要要素。新西兰、苏格兰和南非的做法是考虑请求进行的调整所具有的效力。

(f) 适度(“不造成过度或不当负担”)

55. 确定一项便利是否会造成“过度或不当负担”，需要对所采取手段(包括时间、成本、期限和影响)和享有有关权利这一目的之间的适度关系进行评估。因此需要采取具体情况具体对待的方针。

56. 各国的做法考虑了不同的因素；例如，芬兰和美利坚合众国的法律提到了措施所需要的成本。澳大利亚、荷兰和比利时等国采取的做法强调了提供便利需要的时间、期限和频率等其他因素。在这方面，国家还需履行《公约》下的其他义务，这些义务有利于确定措施的适度性²⁷；例如，如果一项便利会改善一般性无障碍服务，那么就更有义务提供该便利，因为它可以促进履行普遍责任。另外，

²⁷ 见 CRPD/C/12/D/5/2011，附录(反对意见)，第 5 段。澳大利亚的国家法律也采用了此类标准。

如果负责提供便利的实体可以获得合理的、可预期的间接利益，则会有利于落实这项便利(比如接待残疾人客户会增加销售额、使企业获得领导地位，以及提高品牌价值)。

57. 芬兰、美利坚合众国、欧洲联盟、加拿大、苏格兰和荷兰的法规也考虑到了组织规模(例如从雇员数量来看)。部分国家也考虑到了所采取的措施对被请求方及其活动的影响，以及对有关个人和其他任何受益人的积极影响。

58. 在就业方面，国家实践表明，旨在评估“合理便利的成本与雇主和雇员被认为可得到的利益之间关系”²⁸的成本效益分析，可能会导致出现在理论上具有歧视性的决定；因此应避免使用这种分析。另外，在其他雇员中分配非核心任务也是经常被请求提供的便利。

59. 资金可行性重点在于被请求方为提供合理便利可能采取的资金备选办法。这包括评估其随时间发生变化的现金流，也包括关注对便利净成本的评估。也许可以使用公共或私人渠道的贷款、补贴和拨款等外部资金支持。国家应该传播有关这些备选办法的信息，为非国家行为方实现合规提供便利。如果负责提供便利的实体证明，提供该便利难度过大或花费过高，那么该实体可予以拒绝而不会造成歧视。欧盟以及阿尔及利亚、澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、芬兰等多国的做法，以及残疾人权利委员会的判例，都把资金影响和资金支持视为重要因素。

60. 经济可行性不单单关注现金流，而是总体资产。如果一项便利会危及被请求方的存在，或至少会对其履行核心职能造成实质性损害，那么可以拒绝提供该项便利而不会造成歧视。这一标准可在现有法规中找到(例如在奥地利)。

61. 必须加以考虑的是总体资产而非某个组织结构内一个单位或一个部门的资源；对责任方是整个国家的国家机构来说，这尤为重要。从这个意义上讲，在证明有正当理由拒绝提供合理便利时，对国家有更严格的标准。同样地，大型公司不能在不考虑总体资源的情况下声称公司内的小单位没有足够资源，以此逃避提供合理便利的责任。私营部门的做法表明，资金集中在总部减轻了更小单位的压力，鼓励管理者在不影响自身预算的情况下提供便利。

IV. 国家执行

62. 实现残疾人实质性平等需要国家在法律和公共政策各领域采取积极措施，采用双轨方针，在所有政策计划和方案中纳入与残疾人相关的内容，并制订专门针对残疾问题的政策。所有关于残疾人的法律和政策均应参照《公约》的原则，相关解释也应受《公约》原则指导。实现无障碍一般性措施和享有扶持性权利(比如在法律面前获得平等承认、接受教育和就业等权利)，有助于形成平等和具有

²⁸ 美国平等就业机会委员会，《执行指南：〈残疾美国人法〉下的合理便利和不当困难》，2002年，第45段。

包容性的社群。残疾人权利委员会在其结论性意见中提供了执行《公约》第五条和关于其他权利的指南。

63. 在制订、执行和评估立法、法规和政策时，国家应该通过残疾人代表组织，与包括残疾儿童在内的残疾人进行密切磋商，并积极寻求他们的参与。国家人权机构能够发挥关键作用，确保立法和政策草案符合残疾人权利国际标准，并支持残疾人的参与。应该向残疾人提供关于平等和不歧视的无障碍信息，给予他们支持和监督《公约》执行情况的权力。另外，应通过对残疾人及其组织进行培训和能力建设等方式，向残疾人告知平等机构、监察员办公室和司法部门所做的工作，尤其是如何提交申诉和获得司法保护等方面的工作²⁹。特别是，赋权政策应以残疾妇女和女童为对象(正如泰国的做法)。

64. 国家应该提高对残疾人的正面认识，并提高对有关残疾人平等和不歧视范围的认识，包括打击定型观念和污名化。从这个意义上讲，残疾人权利委员会曾建议国家开展各种运动，打击歧视残疾人，并向公共部门和私营部门提供反歧视方面的培训和指导(包括关于多重歧视问题的强制性培训)，以及各级政府在各部门提供合理便利的法律义务方面的培训和指导。消除态度方面的障碍需要根据《公约》第八条付出更多努力，还需要批评对残疾人的负面认识。2016年，社会论坛提出，与媒体部门合作对提高残疾人的受关注度和推动消除对残疾人的现有定型观念而言是非常重要的³⁰。

65. 《公约》第三十一条要求国家收集数据，包括统计和研究数据，以评估残疾人事实上的平等和识别结构性歧视的情形。收集的数据应有助于制定人权指标，以全面评估遵守《公约》的情况。信息应该按照性别、年龄和残缺等进行分类，并以无障碍的格式予以明确呈现和传播。

66. 事实证明，具体措施对减少残疾人不平等现象来说是有效的。采取临时措施和平权行动等进一步的具体措施能够加快减少不平等进程，特别是在识别结构性歧视的情形(例如低就业率)和弱势情形(例如，社会保护方案没有承担与残疾相关的费用)的情况下。在这方面，立法能够激励雇主雇用残疾人(正如西班牙和葡萄牙的做法)。措施可以涉及政治参与、社会住房和社会保护等其他领域。设定包括残疾人在内、考虑他们的支助需要和遵守《公约》规定的社会保护最低标准，对减少不平等来说是至关重要的。

67. 平权行动已在很多国家推动了认识的提高和权利的行使，产生了不同的效果。大韩民国、中国、克罗地亚、法国、厄瓜多尔和乌克兰等国已采用就业领域中普遍使用的强制性定额。一旦法律对定额做出规定，国家就应确保予以执行，并按照可比分类数据订立明确目标。

²⁹ 见 CRPD/C/UKR/CO/1, 第 10 段; CRPD/C/CZE/CO/1, 第 12 段; 和 CRPD/C/DOM/CO/1, 第 9 段。

³⁰ 见 A/HRC/34/69。

68. 法律的统一对确保私人、组织和私营企业等遵守不歧视原则而言是必不可少的。国家应该废除以残疾为由剥夺权利、阻止参与和融入³¹等具有歧视性的法律和法规，并应纳入“基于残疾的歧视”的定义³²。另外，立法应(a) 明确处理包括连带歧视在内的一切形式的歧视³³，承认多重和交叉歧视是严重的歧视形式³⁴；(b) 确保以贯穿所有权利和生活各领域的方式提供保护³⁵；和(c) 明确涵盖所有残疾人，包括儿童、土著人民、妇女和女童、听力障碍者、失聪者和心理社会残障者。

69. 特别是，立法应该明确规定对所有权利提供合理便利的义务应立即执行³⁶，并规定拒绝提供合理便利构成基于残疾的歧视。国家应该对任意拒绝提供便利的行为予以法律惩罚³⁷。国家应该进一步规范提供合理便利的标准³⁸，指明负责提供便利的实体，并针对具体的执行背景作出规定。提供合理便利需要灵活的政策、明确的指南和规程、专项资源和有效及时的资金管理，以便立即应对合理便利的请求。大不列颠及北爱尔兰联合王国的“获得就业”公共方案提供拨款，用来承担雇用残疾人的雇主提供合理便利所产生的费用。新西兰划拨了公共资金，用来在特定情况下提供手语，并且制定了提供合理便利的准则。

70. 国家必须制订政策，防止排斥残疾人，打击对残疾人的歧视问题，尤其是基于残疾、年龄、性别、土著背景和地处农村偏远地区、族裔、非裔身份或移民身份等原因的多重和交叉歧视。特别是，社会保护方案应包括残疾老年人，例如确保在他们退休后承担与残疾相关的费用。政策应该避免歧视不同类型的残疾人；例如，不应根据造成障碍的原因或残缺类型来提供与歧视相关的服务和福利³⁹。按照这些方针，政策应设立面向残疾妇女和残疾儿童的预算拨款和标志。例如，多哥的“全纳财政国家基金”明确以残疾妇女为目标，为她们获得资金提供便利。《欧洲残疾战略(2010年至2020年)》包括了若干有关残疾儿童的条款。

71. 国家还须确保适当监督对平等和不歧视的法律和政策的遵守情况，包括对合理便利的提供。对残疾人的歧视和定型观念可能根植于习俗和信仰，包括公务人员的习俗和信仰。监督应该更加着重于最边缘群体的境况(例如在特定背景下关

³¹ CRPD/C/COK/CO/1, 第 10(c)段。

³² CRPD/C/SRB/CO/1, 第 10 段; CRPD/C/UGA/CO/1, 第 9(a)段; CRPD/C/TUN/CO/1, 第 13 段。

³³ CRPD/C/ARE/CO/1, 第 12(a)段; CRPD/C/MUS/CO/1, 第 10 段; CRPD/C/BEL/CO/1, 第 12 段。

³⁴ CRPD/C/GTM/CO/1, 第 16 段; CRPD/C/SVK/CO/1, 第 18 段。

³⁵ CRPD/C/GAB/CO/1, 第 13(a)段。

³⁶ CRPD/C/DEU/CO/1, 第 14(b)段。

³⁷ CRPD/C/UKR/CO/1, 第 10 段。

³⁸ CRPD/C/MEX/CO/1, 第 52(e)段。

³⁹ CRPD/C/HRV/CO/1, 第 8 段。

注白化病人，以及心理社会残障者)。残疾人应能获得信息和简单有效的救济，以评估政府行动。

72. 在《公约》第三十三条第二款下运作的监测机构应有充分的权力进行调查，制裁发生歧视行为的公共和私人机构⁴⁰，并且真正能够为残疾人在不上法院的情况下获得补救而充当有效的替代求助手段。国家应该向监测机构提供适当资源⁴¹，确保这些机构的有效性和可获得性⁴²。调解与和解机制可以作为一项有效工具，并应向歧视受害者提供适当补救。

73. 残疾人权利委员会已请求缔约国收集和传播有关歧视判例法的分类数据，包括涉及多重和交叉歧视的判例法⁴³。这种建立在申诉基础上的信息有助于评估申诉机制的成果，识别歧视趋势，而且应该加以广泛传播(正如墨西哥和比利时的做法)。但是，由于缺少权利意识和诉诸司法的途径，大部分歧视案件无人关注，也未登记在册。因此，需要进行进一步的定量和定性研究，以评估和打击对残疾人的歧视问题(正如西班牙和阿根廷的做法)。

74. 国家应该确保法律救济和对歧视受害者提供有效赔偿和补救的获得和提供。能力建设活动应面向律师、法官和司法工作人员，以确保其了解对残疾问题采取的立足人权的方法，尤其是要了解不歧视残疾人原则是无条件适用的。救济应该旨在改变对残疾人的态度，而且必须采取步骤确保残疾人能够申请禁制令和获得损害赔偿⁴⁴。救济方案也应处理多重和交叉歧视的加重性质。集体诉讼或类似的司法程序是提高认识和应对结构性歧视情形的有效工具。国家应考虑出台具有广泛法律基础的有利框架。

75. 另外，国家应免除或减少诉讼费用，并采取其他措施确保残疾人可以向法院提起诉讼⁴⁵。适用减免方案的资格标准不应为残疾人造成负面影响；例如，如果收入门槛被确定为一项标准，那么计算时不应包括残疾相关的福利，以免与社会保护目的相冲突。

⁴⁰ CRPD/C/ECU/CO/1, 第 15 段。

⁴¹ CRPD/C/KOR/CO/1, 第 12 段; CRPD/C/GTM/CO/1, 第 18 段。

⁴² CRPD/C/BOL/CO/1, 第 12 段。

⁴³ CRPD/C/DNK/CO/1, 第 17 段。

⁴⁴ CRPD/C/BEL/CO/1, 第 12 段。

⁴⁵ CRPD/C/KOR/CO/1, 第 12 段。

五. 结论和建议

76. 《残疾人权利公约》对国际人权法的平等和不歧视原则采用了创新办法。该公约展现了一个关于实质性平等的强大愿景，呼吁采取行动改革当前社会结构、体系和观念。国家应该与残疾人展开磋商，按照《公约》规定通过法律和政策，以减少不平等现象，包括为无障碍化提供便利，积极努力改变负面观念和态度，同时营造包容性环境。国家应确保行使扶持性权利，如在法律面前平等承认的权利、受教育权和就业权等，这些权利是实现实质性平等的关键。

77. 根据《公约》第五条第四款的规定，为实现事实上的平等而采取的具体措施远不止“平权行动”。缔约国应采取具体措施，应对不平等现象，打击歧视现象，尤其是结构性歧视。另外，缔约国应提供有效监测工具和救济，以增强对这些具体措施的执行。

78. 残疾人易遭受各种形式的歧视。《公约》扩大了以往人权条约的内容，在基于残疾的歧视中加入了拒绝提供合理便利和连带歧视。缔约国应确保防止各种歧视，在国家法律中借鉴《公约》内容；提供工具和准则，以执行《公约》包含的创新性内容；增强残疾人行使权利的能力；对法官和监测人员等公务员进行能力建设；以及确保向歧视受害者提供有效救济、适当补救和赔偿。

79. 《公约》有关合理便利的创新性内容不能与其他概念相混淆，比如无障碍、具体措施或支助和程序便利。合理便利需要在国际人权法领域进一步发展。现有的国家实践应允许识别有助于执行合理便利的一些要素。国家应改善或通过法律和监管框架，以便在法律各领域明确认定负责提供便利的实体；为执行合理便利提供准则和规程；确保其政策和预算的灵活性，以适应具体要求；列出适当的程序和标准，以便在请求提供的便利造成“过度或不当负担”时进行评估，确保采用具体情况具体对待的方针。合理便利基金在必要时可能有助于确保适当供资。

80. 收集分类数据(包括歧视案件的数据，为人权指标提供信息)，对监测残疾人的平等和受歧视情况，特别是对识别系统性歧视的情形，都是至关重要的。国家应该按照《公约》规定制订国家人权指标，并按年龄、性别和残缺等收集分类数据，以评估《公约》的执行情况。

81. 独立监督机制和(或)国家人权机构在促进残疾人平等和不受歧视方面可以发挥关键作用，尤其是通过提高认识，向残疾人、公务员、法官和司法从业者以及其他利益攸关方提供技术指导和进行能力建设发挥作用。国家应该向这些机制和(或)机构提供适当资源，并确保它们的独立性，以便其履行授权和为诉诸司法提供便利。

82. 《2030 年可持续发展议程》提供了一个独特机会，可以减少残疾人不平等现象并确保残疾人的融入和参与。国家和利益攸关方必须确保以贯穿所有目标的方式执行对残疾人的平等和不歧视原则。国际合作应把残疾人权利纳入主要的考虑内容，并增加残疾专项基金，使用残疾标志来监测方案的执行情况。
