



残疾人权利公约

Distr.: General
22 May 2014
Chinese
Original: English

残疾人权利委员会

第十一届会议

2014年3月31日至4月11日

第2号一般性意见(2014)

第九条：无障碍

一. 导言

1. 无障碍是残疾人独立生活以及充分平等地参与社会的前提条件。如果不能进入物质环境，利用交通运输，获得信息和通信，包括信息和通信技术和制度，不能进入向公众开放或提供的其他设施和服务，那么，残疾人就不会有平等的机会参与到他们各自的社会中去。无障碍是《残疾人权利公约》作为基础的原则之一(第三条第六款)。历史上，残疾人运动证实了残疾人进入物质环境和公共交通的机会，是《世界人权宣言》第十三条和《公民权利和政治权利国际公约》第十二条所保障的行动自由的一个前提条件。同样，获得信息和通信也被看作是意见和表达自由的一个前提条件，得到《世界人权宣言》第十九条和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第2款的保障。

2. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条丙款规定每个公民有权在一般的平等条件下参加本国的公务。该条的规定可以作为将准入权纳入核心人权条约的基础。

3. 《消除一切形式种族歧视国际公约》保障人人有权进入专用于公众的场所或者获得专用于公众的服务，如交通、旅馆、餐馆、咖啡馆、剧场和公园等等(第五条己款)。因此，在国际人权法律框架中就审议无障碍权作为一项权利本身建立了一个先例。应该承认，就不同的种族或族裔群体而言，自由地无障碍进入或获得向公众开放的场所和服务所受到的障碍，就是因为歧视性的态度以及随时使用武力阻扰无障碍进入本来在形体上可以进入的场所。但是，残疾人也面临着各

GE.14-03312 (C) 050614 130614



* 1 4 0 3 3 1 2 *

请回收



种技术和环境(大多是人为的)障碍,如大楼进口处的台阶、多层大楼没有电梯、缺乏无障碍格式的信息。建筑环境总是与社会文化的发展以及习俗有关,因此,建筑环境完全由社会所控制。造成这种人为的障碍,其原因并非故意阻挠残疾人无障碍进入公众场所或获得公众服务,而大多是由于缺乏信息和技术知识。要实现加强对残疾人无障碍的政策,就必须开展经常性的教育、提高认识、文化宣传和交流等活动,抵制丑化和歧视,改变对残疾人的态度。

4. 《公民权利和政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》明确规定无障碍权是国际人权法的一部分。无障碍性应该被看作是专门针对残疾问题的对社会层面无障碍权的确认。《残疾人权利公约》将无障碍作为其关键的根本性原则之一,是残疾人有效和平等地享有各种公民、政治、经济、社会和文化权利的一个至关重要的前提条件。无障碍性不仅应该在平等和不歧视的背景下予以看待,而且还应该被看作是社会投资的一种方式 and 可持续发展议程的一个组成部分。

5. 不同的人 and 不同的组织对信息和通信技术(信通技术)的理解各不相同,但普遍承认信通技术是一个综合性的词,它包含所有的信息和通信装置或者应用软件及其内容。这种定义包括了大量的无障碍技术,如广播、电视、卫星、移动电话、固定电话、电脑、网络硬件和软件。信通技术的重要性在于它能够开发大量的服务,改变现有服务,扩大对信息和知识的需求,特别是扩大被服务不足和被排斥的人群,如残疾人对信息和知识的需求。《国际电信规则》(2012年在迪拜通过)第12条考虑到国际电信联盟(电联)的建议,载入了残疾人获得国际电信服务的权利。该条款的规定可用作加强缔约国国内立法框架的基础。

6. 在关于残疾人的第5号一般性意见(1994)中,经济、社会和文化权利委员会援引了缔约国执行《联合国残疾人平等机会标准规则》的职责。¹《标准规则》强调无障碍进入物质环境、交通、信息和通信对残疾人平等机会的意义。这一概念在规则的第5条得到了扩展,该条将物质环境的无障碍、信息和通信的无障碍等指定为国家优先行动的领域。无障碍性的意义也可见之于经济、社会和文化权利委员会关于能达到的最高标准身心健康权的第14号一般性意见(2000)(第12段)。在关于残疾儿童权利的第9号一般性意见(2006)中,经济、社会和文化权利委员会强调,公共交通及其他设施,包括政府大楼、购物场所、娱乐设施等不易进入和使用,是造成残疾儿童被边缘化和被排斥的一个主要因素,而且明显使其获得各项服务,包括保健和教育服务的机会大打折扣(第39段)。儿童权利委员会在关于儿童休息、休闲、玩耍、娱乐活动、文化生活和艺术的权利的第17号一般意见(2013)中强调了无障碍的重要性。

7. 世界卫生组织和世界银行开展了一次迄今为至规模最大的协商,有从事残疾领域工作的数百名专业人员的积极参加,并于2011年根据这次协商出版了《世界残疾问题报告概要》。报告强调,建筑环境、交通系统以及信息和通信往往不

¹ 大会第48/96号决议,附件。

能为残疾人所进入或获得(P.10)。由于缺乏无障碍交通，残疾人受阻而不能享受他们的某些基本权利，如获得就业的权利或保健权。由于信息和通信受阻，许多国家执行无障碍法的程度依然很低，残疾人常常没有表达自由权。即使在对聋人有手势语翻译服务的国家，合格翻译的人数通常很少，满足不了他们对服务日益增长的需求；译员还必须单独旅行前往客户所在地，因此使用他们的服务的费用太昂贵。由于在通信方面缺乏易读的格式以及辅助和替代模式，因此，患有智障和心理障碍的人以及聋哑人，在获得信息和通信时都遇到障碍。他们在争取获得服务时，由于偏见以及提供这些服务的工作人得不到适当的培训，因此也会遇到障碍。

8. 2011年，国际电讯联盟与包容性信息和通信技术全球倡议合作发布了题为“无障碍电视”的报告。该报告着重表示，在大约十亿各类残疾人当中，有大量的人仍无法享用到电视的视听内容。这是因为他们无法无障碍地获取享用这些服务所需的内容、信息和/或设备。

9. 自从2003年日内瓦信息社会世界峰会第一阶段会议以来，无障碍原则已得到信通技术主流社群的承认。这一概念得到残疾社群的采纳和推介，因此已被纳入了峰会通过的《原则宣言》。该宣言第25段说，“通过消除在公平获取经济、社会、政治、卫生、文化、教育和科技活动信息方面存在的障碍，通过促进公用域信息的获取，包括利用通用的设计和使用辅助性技术，可以加强有益于发展的全球知识共享。”²

10. 在审议缔约国的初次报告期间，残疾人权利委员会在起草本一般性意见前与它们举行了十次互动对话，每一次都将无障碍问题作为关键问题。关于这些报告的结论性意见都含有关于无障碍的建议。一个共同的挑战一直是缺乏保证切实执行无障碍标准和有关立法方面的充足的监测机制。在有些缔约国，监测的工作由地方当局负责，但地方当局缺乏确保有效落实的技术知识以及人力和物力。另一个共同的挑战是有关的利益相关方得不到培训，残疾人及其代表组织没有充分参与确保进入或获得物质环境、交通、信息和通信的进程。

11. 残疾人权利委员会还讨论了其司法判例中的无障碍问题。在Nyusti和Takács诉匈牙利案(第1/2010号来文，2013年4月16日通过的意见)中，委员会认为，向公众开放或提供的所有服务都必须根据《残疾人权利公约》第九条的规定是无障碍的。缔约国被要求确保盲人能够无障碍地使用自动取款机。委员会特别建议缔约国“确定私人金融机构为视障者及其他类型障碍者提供银行服务无障碍性的最低标准；”建立一个具有具体、可实行和实现标准的法律框架，用于监督和评估私营金融机构逐步将其先前提提供的障碍性银行服务改装与调整为无障碍性银行服务的情况；……确保所有新购置的自动提款机及其他银行服务对残疾人完全无障碍”(第10.2(a)段)。

² 请见“原则宣言：建设信息社会：新千年的全球性挑战”，2003年日内瓦信息社会世界高峰会议第一阶段会议通过(W SIS-03/GENEVA/DOC/4-E)，第25段。

12. 鉴于上述先例，而且无障碍确实是残疾人充分和平等参与社会，有效享有所有人权和基本自由的关键前提条件，因此，委员会认为必须根据议事规则和人权条约机构的惯例，就《公约》关于无障碍的第九条通过一项一般性意见。

二. 规范性内容

13. 《残疾人权利公约》第九条规定，“为了使残疾人能够独立生活和充分参与生活的各个方面，缔约国应当采取适当措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上，无障碍地进出物质环境，使用交通工具，利用信息和通信，包括信息和通信技术和系统，以及享用在城市和农村地区向公众开放或提供的其他设施和服务”。对无障碍的复杂性必须予以全方位地处理，包括物质环境、交通、信息和通信、以及服务。重点已经不再是拥有建筑物、交通基础设施、车辆、信息和通信以及服务的人的法人地位以及公共和私人性质。只要货物、产品和服务对公众开放或者向公众提供，它们必须能够为所有人利用，不管它们是由公共当局还是由私人企业用残疾人应该有平等的机会利用向公众开放或提供的所有货物、产品和服务，以确保他们能够有效平等地处理方式的根源是禁止歧视、剥夺无障碍利用的机会，应该被认为是一种歧视性行为，不管这种行为者是否是公共实体还是私人实体。所有残疾人都应该享有无障碍的权利，不管他们属于何种残疾类型，也不分种族、肤色、性取向、语言、政治或其它见解、民族或社会渊源、财产、出身或其它地位、法律或社会地位、性别或年龄等等。无障碍性应该特别考虑残疾人的性别或年龄。

14. 《公约》第九条明确规定无障碍是残疾人独立生活，充分和平等参与社会的前提条件，他们在与他人平等的基础上不受限制地享有所有人权和基本自由。第九条源自一些现行的人权条约，如《公民权利和政治权利国际公约》关于平等获得公共服务的第二十五条丙款，以及《消除一切形式种族歧视国际公约》关于进出公共场所或获得公共服务的权利第五条己款等。在这两项核心条约通过的年代，给世界带来巨大变化的互联网还不存在。《残疾人权利公约》是二十一世纪论及获得信通技术问题的第一个人权条约，但它并没有在这方面为残疾人创造新的权利。此外，国际法中的平等观也在几十年来发生了变化，概念由形式平等转向实质性平等，对缔约国的责任产生了影响。国家提供无障碍性的义务是尊重、保护和履行人权这一新责任的一个基本部分。因此，无障碍应该在无障碍权的背景下从残疾的具体角度予以考虑。残疾人的无障碍权通过严格执行无障碍标准予以保证。针对公众或向公众开放的现有物品、设施、货物和服务，凡在进入或获得方面有障碍的，都应有系统地予以逐渐消除，更重要地是要对这项工作予以不断地监督，以实现全面的无障碍。

15. 将通用设计严格应用于所有新的货物、产品、设施、技术和服务，都应该确保所有潜在的消费者，包括残疾人，以充分考虑他们的固有尊严和多样性的方式，充分、平等和不受限制地予以利用。它应该有助于建立一种无限制的行动链，使个人能够无障碍地从一个空间向另一个空间移动，包括在具体的空间内移

动。残疾人和其他用户应该在无障碍的街道上移动，进入无障碍的第一层车辆，获取信息和通信，进入通用性设计的大楼并在楼内移动，必要时可采用技术辅助器材和现场协助。通用设计的应用并不自动消除技术辅助器材的必要性。从初步设计阶段一开始就将通用设计应用于建筑物，有助于大大减少建筑过程中的成本：从一开始就实现建筑物的无障碍性，在许多情况下也许根本不会提高建筑物的总成本，或者在有些情况下只略有提高。但是，随后为了实现建筑的无障碍性而进行的修改，其成本有时可能会相当高，特别是对某些历史性建筑而言。虽然从一开始就应用通用设计在经济上较合算，但随后拆除一些障碍可能产生的费用不能用来作为不履行逐渐拆除通行障碍的义务的借口。无障碍获得信息和通信，包括信通技术，也应该从一开始就实现，因为随后对互联网和信通技术的调整会增加成本。因此，从设计和制造的最早阶段就强制性地纳入信通技术无障碍的特点，这比较经济节约。

16. 通用设计的应用不尽仅能使残疾人，而且也能使所有人都融入社会，还有意义的是，第九条明确规定缔约国有责任确保在城市和乡村地区的无障碍性。有证据表明，无障碍的情况通常大城市比边远、欠发达的农村地区要好，虽然大规模的城市化有时也可能会增加新的障碍，阻碍残疾人的无障碍通行，特别是在建筑环境、交通和服务方面以及在人口密集而繁忙的城市地区较先进的信息和通信服务方面的无障碍使用。城乡地区都应该对物质环境中公众可进入和享受的自然和遗产部分为残疾人实行无障碍化。

17. 第九条第一款要求缔约国特别是要查明和消除进出以下设施和获得以下服务等方面的各种障碍：

(a) 建筑、道路、交通和其他室内外设施，包括学校、住房、医疗设施和工作场所；

(b) 信息、通信和其他服务，包括电子服务和应急服务。

以上提到的其它室内外设施也应执法机构、法庭、监狱、社会机构、社会互动和娱乐区、文化、宗教、政治和体育活动及购物建筑。其它服务应包括邮政、银行、电讯和信息服务等。

18. 第九条第二款规定缔约国必须采取的措施，以拟定、公布监测落实无障碍使用向公众开放或提供的设施和服务的国家最低标准。这些标准应参照其它缔约国的标准，以确保在残疾人迁徙和选择国籍的自由的框架内能够在自由通行方面(第十八条)互通实施。缔约国还必须采取措施，确保提供向公众开放或提供的其他设施和服务的私营实体在各个方面考虑为残疾人创造无障碍环境(第九条第二款第二项)。

19. 缺乏无障碍环境常常是由于认识不足和技术能力不够，因此第九条要求缔约国就残疾人的无障碍问题向所有利益相关方提供培训(第二款第三项)。第九条没有罗列所有相关的利益相关方，但任何完整的名单都应该包括颁发建筑许可的机构，广播局和信通技术许可证，工程师、设计师、建筑师、城市规划者、交通管

理机构，服务提供者，学术界的成员以及残疾人及其组织。培训不仅要向设计货物、服务和产品的人提供，而且还要向实际的生产者提供。此外，加强残疾人直接参与产品开发，会促进对无障碍检验的现有需求和效力的理解。最终是在建筑现场的建筑者决定是否将建筑变成无障碍。必须为所有上述群体建立培训和监测制度，以确保实际执行无障碍标准。

20. 向公众开放的建筑物和其他场所中的移动和确定方向，如果没有充分的指示标志、无障碍的信息和通信或者支助性服务，对有些残疾人来说可以是一种很棘手的问题。因此，第九条第二款第四项和第五项规定向公众开放的建筑物和其他场所应该有盲文标志和易读易懂的标志，应该提供现场协助和中介，包括向导、朗读员和专业手语译员，以利于无障碍通行。如果没有这种标志，无障碍的信息和通信以及支助服务，许多残疾人，特别是患有认知疲劳的残疾人就会不可能在建筑物内和通过建筑物时辨认方向和通行。

21. 如果不能无障碍地获得信息和通信，残疾人对思想和表达自由以及其他许多基本权利和自由的享有就会受到严重损害和限制。因此，《公约》第九条第二款第六至第七项规定，缔约国应推广现场协助和中介，包括向导、朗读员和专业手语译员(第二款第五项)，推动向残疾人提供其他适当形式的援助和支持，确保他们能无障碍地获得信息，并通过实行强制性无障碍标准推动残疾人无障碍地获得新的信息和通信技术和系统，包括互联网。信息和通信应该以易读的格式、辅助和替代的模式和方法提供给使用这种格式、模式和方法的残疾人。

22. 新技术可用于促进残疾人充分平等地参与社会，但只有当这种技术的设计和制作确保对残疾人的无障碍时才能实现。新的投资、研究和生产应该促进不平等的消除，而不是创造新的障碍。因此，第九条第二款第八项呼吁缔约国促进在早期阶段设计、开发、生产和推行无障碍信息和通信技术和系统，以便能以最低成本使这些技术和系统无障碍。使用助听系统，包括周围辅助系统，以协助使用助听器 and 感应圈系统的人；预先安装载客电梯，以便残疾人在紧急撤出大楼时能为残疾人所用，这些只是无障碍服务的技术发展方面的几个例子。

23. 由于无障碍是《公约》第十九条规定的残疾人独立生活，充分和平等地参与社会的一个前提条件，因此，剥夺无障碍地进入或获得向公众开放的物质环境、交通、信息和通信技术以及设施和服务，应该在歧视的范围内予以看待。采取“一切适当措施，包括立法，以修订和废止构成歧视残疾人的现行立法、法规、习惯和做法”(第四条第一款第二项)，是所有缔约国的主要的一般性义务。“缔约国应当禁止一切基于残疾的歧视，保证残疾人获得平等和有效的法律保护，使之不受基于任何原因的歧视(第五条第二款)。“为促进平等和消除歧视，缔约国应当采取一切适当步骤，确保提供合理便利”(第五条第三款)。

24. 对以下两种义务应该做明确的区分：第一是确保所有新设计、建造或生产的物品、基础设施、货物、产品和服务的无障碍的义务；二是确保向公众开放的现有物质环境、现有交通、信息和通信以及服务取消所有障碍，并实现无障碍的义务。缔约国的另一项一般性义务是“从事或促进研究和开发本公约第二条所界定

的通用设计的货物、服务、设备和设施，以便仅需尽可能小的调整和最低费用即可满足残疾人的具体需要，促进这些货物、服务、设备和设施的提供和使用，并在拟定标准和导则方面提倡通用设计”（第四条第一款第六项）。所有新的物品、基础结构、设施、货物、产品和服务的设计必须按照通用设计的原则对残疾人实现充分的无障碍化。缔约国必须确保残疾人无障碍地进出或获得向公众开放的现有物质环境、交通、信息和通信以及服务。但是，由于这项义务需要逐步履行，因此缔约国应该规定明确的时间框架，为消除现有的障碍拨出适当的资源。此外，缔约国还应规定各管理当局(包括区域和当地管理当局)和实体(包括私营实体)应该在确保无障碍方面履行的责任。缔约国还应规定有效的监测机制，以确保无障碍性，监督对不履行无障碍标准的人实行的制裁。

25. 无障碍化与群体有关，而合理便利则与个人有关。这意味着提供无障碍的责任是一项事前责任。因此，缔约国有责任在收到个人在进入或使用某一场所或服务的要求前提供无障碍。缔约国必须与残疾人组织协商，以通过无障碍标准；对服务提供者、建筑人员和其他有关的利益相关方都必须具体地规定无障碍标准。无障碍标准的范围必须要广，要标准化。有一些个人患有罕见障碍，而在制定无障碍标准时没有予以考虑进去，还有一些个人则不会使用为实现无障碍而提供的模式、方法或手段(不会阅读盲文)，因此，即使实行无障碍标准也可能不足以确保他们能无障碍地利用。在这种情况下可适用合理便利原则。根据《公约》，缔约国不得用紧缩政策作为借口来避免为残疾人逐渐实现无障碍化。实行无障碍的义务是无条件的，即有义务提供无障碍的实体不得以向残疾人提供无障碍的负担太重为由而不这样做。相反，只有实行无障碍对该实体不带来太重的负担时，提供合理便利的职责才存在。

26. 提供合理便利的责任是一种事后责任。这意味从患有障碍的个人在特定情况下(例如工作地点或学校等)需要这种便利，以便在特定背景下平等享有自己的权利的那一时刻起就应该履行这项责任。在这里，无障碍标准可以是一个指标，但不一定是规定性的。合理便利可用作确保残疾人在某一情况中的无障碍的一种手段。合理便利争取实现个人的正义，以确保不歧视或平等，同时考虑个人的尊严、自主和选择。因此，患有不常见障碍的人可以要求提供无障碍标准范围以外的便利。

三. 缔约国的义务

27. 即使确保向公众开放的物质环境、交通、信息和通信以及服务等无障碍常常是残疾人有效享有各种公民和政治权利的前提条件，缔约国也可以通过在必要时逐渐落实以及通过开展国际合作来实现无障碍。对情况作分析，查明需要取消的障碍，可以有效地在中短期的时间框架内完成。障碍的取消应该是持续、系统、逐渐而稳定地进行的。

28. 缔约国有义务通过、颁布和监督国家无障碍标准。如果还没有制定有关的立法，第一步就应该通过一项适当的法律框架。关于残疾问题的法律常常没有把信通技术包括在残疾的定义中，关于采购、就业和教育等等领域无歧视进入的残疾人权利法也常常没有包括信通技术的获得以及信通技术提供的对现代社会至关重要的许多货物和服务。缔约国应全面审查关于残疾问题的法律框架，以查明、监测和解决立法和执行方面的差距。这些法律和规章的审查和通过必须与残疾人及其代表组织(第四条第三款)，以及其他有关的利益相关方，包括学术界成员、建筑专家协会、城市规划者、工程师和设计师等进行密切协商。按照《公约》的要求，立法中应该纳入通用设计原则，并以此为基础(第四条第一款第六项)。它应该规定强制性实施无障碍标准，并对不实施这些标准的人规定制裁，包括罚款。

29. 将规定必须实现无障碍的各种领域的无障碍标准纳入法律的主流，是大有裨益的，例如：将物质环境纳入关于建筑和规划的法律的主流，将交通纳入关于向公众开放的公共航空、铁路、公路和水运、信息和通信以及服务的法律的主流。但是，无障碍应该在禁止基于残疾的歧视的范围内被包括关于平等机会、平等和参与的一般性和具体法律中。应该明确规定拒绝实现无障碍是受到禁止的歧视行为。任何残疾人，凡是被剥夺无障碍进出或获得向公众开放的物质环境、交通、信息和通信或服务，均应可以获得有效的法律补救。在确定无障碍标准时，缔约国必须考虑残疾人的多样性，确保向男女残疾人、各年龄的残疾人、各种残疾的残疾人提供无障碍环境。将残疾人的多样性纳入提供无障碍环境的任务的一部分，是承认有些残疾人需要人或动物的协助，以充分享有无障碍环境(如个人协助、手势语翻译、触摸式手语翻译或导盲狗)。例如，必须规定，禁止导盲狗进入某一建筑物或开放空间，构成被禁止的基于残疾的歧视行为。

30. 在公共和私人企业为患有不同类型障碍的人提供各种服务的无障碍方面，必须规定最低标准。不管在什么时候，只要制订与信通技术有关的新标准，就应该将 ITU-T 建议书、《标准化活动电信无障碍核对单》(2006)以及“老年人和残疾人电信无障碍指南”(ITU-T 建议书 F.790)等等的参考工具纳入主流。这将能够在拟定标准时普遍采用通用设计。缔约国应制定一个法律框架，规定监测和评估私人实体将以前非无障碍服务逐渐修改和调整成无障碍服务的具体、可实施、有时间规定的基准。缔约国还应确保所有新采购的货物和服务对残疾人是完全无障碍的。必须根据《公约》第四条第三款，与残疾人密切协商制定最低标准。还可以根据《第三十二条》，通过国际合作，与其他缔约国、国际组织和机构一起拟定各种标准。这种合作可能有利于拟定和促进有助于货物和服务相互操作性的国际标准。鼓励缔约国参加国际电联广播通信、标准化和开发部门的各研究小组。这些小组在积极努力地将无障碍纳入国际电信和信通技术标准的制订以及提高企业和政府对加强残疾人获得信通技术的必要性的认识的主流中。在涉及到通信的服务领域，缔约国必须至少确保最低服务质量，特别是较新的服务种类，如个人协助、手语翻译和触摸式签字等等，以实现这种服务的标准化。

31. 缔约国在审查自己的无障碍化立法时，必须审议，并在必要时修正它们的法律，以禁止基于残疾的歧视。至少应该是将以下情况认作基于残疾的歧视的违禁行为，因为在这种情况下，缺乏无障碍性，阻碍了残疾人获得向公众开放的服务和设施：

(a) 在有关的无障碍标准实行后建立的服务或设施；

(b) 一些设施或服务在建立的时候本可以通过合理便利给提供无障碍便利的。

32. 作为审查无障碍化立法的一部分，缔约国还必须审议它们关于公共采购的法律，以确保在它们的公共采购程序中纳入无障碍要求。用公共资金来造成或使新的不平等永久化，最终造成非无障碍的服务和设施，这是不可接受的。公共采购应该用于根据《公约》第五条第四款的规定采取肯定性行动，以确保对残疾人的无障碍化和事实上的平等。

33. 缔约国应通过各种计划和战略，以查明无障碍方面的现有障碍，制定含有具体截止期的时间框架，提供消除障碍所必须的人力和物力。缔约国还应加强监测机制，以确保无障碍，它们应继续提供充足的资金，以消除无障碍方面的障碍，并培训监测人员。由于无障碍标准常常是在当地执行的，因此，负责监测标准执行情况的地方局的持续能力建设是至关重要的。缔约国有义务制定有效的监测框架，建立高效率的监测机构，并配有充足的能力和适当的授权，以保证实施和执行各种计划、战略和标准化。

四. 与《公约》其他条款的关系

34. 缔约国在确保向公众开放的物质环境、交通、信息和通信以及服务对残疾人无障碍方面的责任，应该从平等和不歧视的角度来看。对向公众开放的物质环境、交通、信息和通信以及服务拒不被告无障碍，构成基于残疾的歧视行为，是《公约》第五条所禁止的。确保将来的无障碍，应该在履行开发通用设计的货物、服务、设备和设施的一般性义务的背景下予以看待(第四条第一款第六项)。

35. 提高认识，是有效执行《残疾人权利国际公约》的前提条件之一。由于无障碍常常被狭义地看作无障碍出入建筑环境(这很重要，但只是残疾人无障碍的一个方面)，因此缔约国应系统持续地努力提高所有有关利益方对无障碍的认识。无障碍包罗万象的性质应该予以处理，并规定进入或获得物质环境、交通、信息和通信以及服务的无障碍。提高认识活动还应该强调，遵守无障碍标准的责任同样也适用于公众和私营部门。提高认识活动应促进通用设计的应用并推广这样一个理念，即：在最初阶段以无障碍的方式进行设计和建造，既成本效益好，又经济节约。提高认识活动应与残疾人、他们的代表组织和技术专家合作进行。在无障碍标准的采用和执行情况监测方面应特别注意能力建设。媒体不仅应该考虑它们自身的节目和服务对残疾人的无障碍性，而且还应积极参加推广无障碍和促进提高认识。

36. 确保对公众开放的物质环境、交通、信息和通信以及服务实现充分的无障碍，确实是有效享有《公约》所述许多权利的关键前提条件。在风险、自然灾害和武装冲突的情况下，应急服务也必须能够为残疾人所无障碍获得，否则他们的生命就不能获得拯救，他们的福祉得不到保护(第十一条)。在灾难后重建努力中必须将无障碍作为一个优先事项。

37. 如果执法机构和司法机构所在的建筑物没有实行无障碍，如果它们提供的服务、信息和通信没有对残疾人实行无障碍，那么就不可能有效地获得公正(第十三条)。庇护所、支助服务和程序都必须是无障碍的，以便有效和有意义地提供保护，避免暴力侵害、虐待和剥削残疾人，特别是妇女和儿童(第十六条)。无障碍环境、交通、信息和通信以及服务，是使残疾人融入各自的地方社区以及他们独立生活的一个前提条件(第十九条)。

38. 第九第二十一条在信息和通信问题上相互交叉。第二十一条规定，缔约国“应当采取一切适当措施，确保残疾人能够行使自由表达意见的权利，包括在与其他人平等的基础上，通过自行选择……的一切交流形式，寻求、接受、传递信息和思想的自由”。它接着详细描述了如何在实践中确保无障碍获得信息和通信的各种方法。它要求缔约国“以无障碍模式和适合不同类别残疾的技术，及时向残疾人提供公共信息”(第二十一条第一款)。它还规定“在正式事务中……便利使用手语、盲文、辅助和替代性交流方式及残疾人选用的其他一切无障碍交流手段、方式和模式”(第二十一条第二款)。敦促向公众提供服务，包括通过互联网提供服务的私营实体，以无障碍和残疾人可以使用的模式提供信息和服务(第二十一条第三款)。鼓励包括互联网信息提供商在内的大众媒体向残疾人提供无障碍服务(第二十一条第四款)。第二十一条还要求缔约国根据《公约》第二十四、第二十七、第二十九和第三十条承认和促进使用手语。

39. 如果没有到学校的无障碍交通，学校建筑物没有实现无障碍，信息和通信也不采取无障碍手段，那么，残疾人就没有机会行使受教育的权利(《公约》第二十四条)。因此，学校必须按照《公约》第九条第一款第一项明确表示的那样实现无障碍。但是，必须要实现无障碍的，是包容性教育的整个过程，不只是建筑物，还有学校的所有信息和通信，包括周围环境或 FM 辅助系统、支助服务和合理便利等。为了推动无障碍化，教育以及学校课程的内容都应推广手语、盲文、替代文字、以及通信和定向的辅助和替代性模式、手段和格式，并以此为教学手段(第二十四条第三款第一项)，同时还要特别注意盲人、聋人以及聋哑学生所用通信的适当语言、模式和手段。教育模式和手段应实现无障碍，应该在无障碍环境中进行。残疾学生的总体环境的设计必须有助于他们融入教育的整个过程，并保障他们的平等。全面执行《公约》第二十四条的情况应该与其他核心人权文书以及《联合国教育、科学和文化组织禁止教育中的歧视公约》的规定一起予以审议。

40. 如果不能进入提供保健和社会保障服务的场所，残疾人就一直会得不到这种服务。即使提供保健和社会保障服务的建筑物本身是无障碍的，但如果没有无

障碍交通，残疾人仍然无法前往提供这种服务的地方。提供保健方面的所有信息和通信都应该通过手语、盲文、无障碍电子格式、替代文字、以及通信的辅助和替代模式、手段和格式等予以实现无障碍化。在提供保健，特别是对残疾妇女和女孩提供生殖保健，包括妇产科服务时，特别重要的是必须考虑无障碍的性别问题。

41. 如果工作地点本身不是无障碍的，那么残疾人就不能有效地享有《公约》第二十七条所述的工作和就业权。因此，工作地点必须如第九条第一款第一项所明确表示的那样实现无障碍。拒绝对工作地点作调整，构成基于残疾的歧视的违禁行为。除了工作地点物质上的无障碍以外，残疾人还需要无障碍的交通和支助性服务，以到达他们的工作地点。属于工作进程一部分的工作、就业招聘广告、选择过程以及工作地点的通信等所有信息都必须通过手语、盲文、无障碍电子格式、替代文字、辅助和替代性交流模式、手段和格式等实现无障碍化。所有的工会和劳工权利也都必须无障碍，培训机会和获得就业资格也必须实现无障碍。例如，对都必须无障碍的环境中以无障碍的形式、模式、手段和格式进行。

42. 《公约》第二十八条处理残疾人的适足生活水准和社会保护问题。缔约国应采取必要措施，确保主流的社会保护措施和服务以及专门针对残疾问题的社会保护措施和服务都以无障碍的方式在障碍化大楼内予以提供，确保涉及到残疾人的所有信息和通信都通过手语、盲文、无障碍电子格式、替代文字、辅助和替代性交流模式、手段和格式等实现无障碍化。社会住房方案应提供残疾人和老年人能无障碍进出的住房。

43. 《公约》第二十九条保障残疾人有权参与政治和公共生活，参加公共事务的管理。如果缔约国不确保投标程序、设施和材料的适当、无障碍以及易于理解和使用，残疾人就不能平等有效地行使这些权利。政治会议以及参加公共选举的政党或个人候选人使用和制作的材料，否则，残疾人平等参与政治进程的权利就会被剥夺。当选公职的残疾人必须有平等的机会以充分无障碍的方式履行授权。

44. 人人有权享受艺术，参加体育活动，住旅馆，去餐馆和酒吧。但是，如果音乐厅只有楼梯，轮椅使用者就不能上音乐会。如果画廊里没有盲人可以听到的描述，他们就不能享受绘画作品。如果没有电影字幕，听力障碍者人就不能享受一部电影。如果没有手语翻译，聋人就不能享受一部戏剧。如果没有易读版本或以辅助和替代模式出版的版本，智力残疾人就不能享受书本的内容。《公约》第三十条要求缔约国承认残疾人与他人平等的基础上参加文化生活的权利。缔约国应当采取一切适当措施，确保残疾人：

(a) 获得以无障碍模式提供的文化材料；

(b) 获得以无障碍模式提供的电视节目、电影、戏剧和其他文化活动；

(c) 进出文化表演或文化服务场所，例如剧院、博物馆、电影院、图书馆、旅游服务场所，并尽可能地可以进出在本国文化中具有重要意义的纪念物和纪念地。

在有些情况下，允许进入属于国家遗产一部分的文化和历史足迹，确实是一个挑战。但是，缔约国有义务努力使这些场所实现无障碍。已经有许多在本国文化中具有重要的古迹和遗址实现了无障碍化，同时也保持了它们的文化和历史特性及独特性。

45. “缔约国应当采取适当措施，使残疾人能够有机会为自身利益并为充实社会，发展和利用自己的创造、和智力潜力”（第三十条第二款）。“缔约国应采取一切适当步骤，依照国际法的规定，确保保护知识产权的法律不构成不合理或歧视性障碍，阻碍残疾人获得文化材料”（第三十条第三款）。2013年6月通过的《世界知识产权组织关于方便盲人、视障者或印刷品阅读障碍者获得出版作品的马拉喀什条约》应该确保残疾人，包括居住在国外或在别国作为少数群体成员，并说或使用同一种交际语言或手段的残疾人，特别是在阅读经典印刷材料方面有困难的残疾人，都能在没有不合理或歧视性的障碍下获得文化材料。《残疾人权利公约》规定，残疾人有权在与他人平等的基础上获得对他们的具体文化和语言认同的承认和支持。第三十条第四款强调对手语和聋人文化的承认和支持。

46. 《公约》第三十条第五款规定，为了使残疾人能够平等地参与娱乐、休闲和体育活动，缔约国应采取适当措施：

(a) 鼓励和促进残疾人尽可能充分地参加各级主流体育活动；

(b) 确保残疾人有机会组织、发展和参加残疾人专项体育、娱乐活动，并为此鼓励在与其他人平等的基础上提供适当指导、训练和资源；

(c) 确保残疾人可以使用体育、娱乐和旅游场所；

(d) 确保残疾儿童享有与其他儿童一样的平等机会参加游戏、娱乐和休闲以及体育活动，包括在学校系统参加这类活动；

(e) 确保残疾人可以获得娱乐、旅游、休闲和体育活动的组织人提供的服务。

47. 《公约》第三十二条所述的国际合作应该是促进无障碍和通用设计的一个重要工具。委员会建议国际发展机构承认支持关于改善信通技术和其他无障碍基础设施的重要性。在国际合作的框架内所作的所有新投资都应该用于鼓励消除现有的障碍，防止创造新的障碍。用公共资金来使新的不平等永久化，这是不可接受的。所有新的物品、基础结构、设施、货物、产品和服务都必须对所有残疾人实现充分的无障碍。国际合作不应该只用于对无障碍货物、产品和服务的投资，还应该用于促进实现无障碍方面良好做法的技能和信息的交流，以便能够作出实际的改变，改善全世界数百万残疾人的生活。关于标准化的国际合作也非常重要，同时也必须支持残疾人组织，使它们能够参加拟订、执行和监测无障碍标准的国家和国际进程。无障碍必须是任何可持续发展努力的一个组成部分，特别是在2015年后发展议程方面。

48. 对无障碍化的监测是国家和国际监测《公约》落实情况的一个关键方面。

《公约》第三十三条要求缔约国在它们的政府内指定落实《公约》方面的联络

点，并建立监测落实情况的国家框架，这个框架内应包括一个以上的独立机制。民间社会也应参与，并充分参加监测进程。在考虑适当落实第九条时，必须与根据第三十三条建立的机构进行适当的协商。应该向这些机构提供有意义的机会，以参加国家无障碍标准的起草，对现行立法和立法草案提出意见，就立法草案和政策法规提出建议，并充分参加提高认识和教育运动。对《公约》执行情况的国家和国际监测进程应该在无障碍的情况下进行，以促进并确保残疾人及其代表组织的有效参与。《公约》第四十九条要求《公约》的全文以无障碍的格式提供。这是国际人权条约的一个创新，《残疾人权利公约》应该被看作是为今后所有条约在这方面确立了一个先例。
