



人权理事会

第三十一届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

残疾人权利问题特别报告员的报告

秘书处的说明

残疾人权利问题特别报告员在根据人权理事会第 26/20 号决议向理事会提交的报告中概述了 2015 年 3 月以来开展的活动，并介绍了她关于残疾人参与决策权的专题研究。



## 残疾人权利问题特别报告员的报告

### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 特别报告员的活动 .....	3
A. 参与原则 .....	3
B. 选举权和被选举权 .....	3
C. 参与公共事务权 .....	4
三. 残疾人参与政治和公共生活 .....	4
A. 参与原则 .....	4
B. 选举权和被选举权 .....	6
C. 担任公共职务的权利 .....	6
D. 参与公共事务权 .....	7
四. 残疾人参与公共决策 .....	7
A. 切实、有意义的参与至关重要 .....	7
B. 确保残疾人代表组织的参与 .....	9
C. 促进磋商以及残疾人的积极参与 .....	14
D. 主要参与领域 .....	17
五. 结论和建议 .....	19

## 一. 引言

1. 残疾人权利问题特别报告员卡塔丽娜·德班达斯-阿吉拉尔根据人权理事会第26/20号决议向理事会提交了本报告。报告介绍了特别报告员2015年3月以来开展的活动，并载有关于残疾人参与决策权的专题研究。为开展这项研究，特别报告员向会员国、国家人权机构、联合国系统各机构、民间社会组织、残疾人及其代表组织发出了调查问卷，并对问卷答复进行了分析。截至2015年12月22日，她共收到144份答复。<sup>1</sup>

## 二. 特别报告员的活动

### A. 国家访问

2. 2015年，特别报告员于9月10日至17日访问了摩尔多瓦共和国(见A/HRC/31/62/Add.1)，于11月19日至27日访问了巴拉圭(报告将在理事会第三十四届会议上提交)。她感谢两国政府在访问之前以及访问期间予以的配合。

3. 特别报告员已同意在2016年期间访问摩洛哥和赞比亚，并向法国和印度尼西亚提出了访问请求。

### B. 大会、会议以及与利益攸关方的接触

4. 特别报告员参加了许多大会和专家会议，得以交流信息、分享良好做法并提高人们对残疾相关问题的认识。2015年3月和4月，她参加了人权理事会关于残疾人权利的年度互动辩论，以及残疾人权利委员会举办的关于全纳教育的一般性讨论日。她全年参与了2016年世界人道主义峰会的筹备进程，并在日内瓦举办的相关全球磋商期间主持了一场关于残疾包容问题的会议。

5. 2015年5月，特别报告员应芬兰外交部邀请，对赫尔辛基进行非正式访问，讨论了她在任期间与增进和保护残疾人权利的广大行为方开展合作的问题。同月，她还参加了拉脱维亚作为欧洲联盟主席国举办的一场关于残疾问题的高级别会议。

6. 2015年6月，特别报告员参加了在纽约举行的《残疾人权利公约》缔约国大会第八届年度会议及其平行活动。她密切参与了制订可持续发展目标筹备活动的最后阶段。她主张在2030年可持续发展议程中更加强调残疾人，还主张采用一些指标，衡量与残疾人有关的可持续发展目标的实施进展。

---

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/DecisionMaking.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/DecisionMaking.aspx)。

7. 2015年9月，特别报告员与人人有权享有可达到的最高水准身心健康问题特别报告员共同举办了一场关于因残疾而被剥夺自由者的专家会议。会上概括了以实际或被认为的残疾为由实施拘留的现有形式，同时重申绝对禁止这类做法。专家们表示，需要寻找尊重残疾人尊严和完整性的做法，取代当前做法。

8. 2015年10月27日，她向大会提交了关于残疾人获得社会保护的权利的年度报告(A/70/297)。为编写该报告，她就这一问题举行了广泛磋商，包括举办了各类专家会议。报告以无障碍的模式提供。此外，她还与秘书长会面，讨论如何更好地将残疾人纳入联合国系统。同样在10月，她参加了世界银行在利马举行的年度会议并参加了多个相关活动。

9. 为纪念2015年12月3日的国际残疾人日，特别报告员与联合国其他专家、联合国机构、残疾问题宣传组织一道，在日内瓦举办了多项宣传活动。

10. 特别报告员自上任以来，与其他特别程序任务负责人以及联合国人权机制建立了联系，以便协调行动，并鼓励他们将其残疾视角纳入工作。特别报告员的合作对象包括：残疾与无障碍问题秘书长特使、联合国促进残疾权利伙伴关系、残疾人权利委员会、儿童权利委员会、受教育权问题特别报告员、健康权问题特别报告员、土著人民权利问题特别报告员、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员、老年人享有所有权利问题独立专家、白化病患者享有人权问题独立专家、在法律上和实践中歧视妇女问题工作组。

11. 她还与其他利益攸关方举行了磋商，包括《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》的受害者援助委员会、红十字国际委员会、各国家人权机构代表、许多残疾人及其代表组织、其他非政府组织、学术界人士和大使。

## C. 通信

12. 本报告所述期间发出的信函和收到的答复的摘要可查阅特别程序来文报告(见A/HRC/29/50和A/HRC/30/27)。

## 三. 残疾人参与政治和公共生活

### A. 参与原则

13. 参与是一项核心人权原则，也是民主社会的基本条件。通过参与，个人能够在自身及其所属群体的发展中发挥核心作用。人们有权参与对其生活有影响的决定，包括关乎其权利的决定。包括妇女、儿童、老人、土著人民和残疾人在内的不同群体积极、知情的参与不仅符合立足人权的方针，而且是其前提。<sup>2</sup> 参与确保了积极的公民意识、善治和社会问责。

<sup>2</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《关于人权和贩运人口问题的原则和准则》，第64段。

14. 参与深深地根植于国际法中。《世界人权宣言》确立了参与权，规定人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利，人人有平等机会参与本国公务的权利(第二十一条)。《公民权利和政治权利国际公约》重申了参与原则，体现为平等参与公共事务的权利、选举权和被选举权以及平等参加公务的权利(第二十五条)。其他一些国际和区域人权文书，包括《残疾人权利公约》，随后也将参与列为一项原则和一项人权。<sup>3</sup>

15. 《残疾人权利公约》将参与作为一个跨领域问题处理。参与体现在其序言和宗旨(第一条)中，被确认为一项一般原则(第三条)和一项基本政治权利(第二十九条)。在关于独立生活和融入社区(第十九条)、包容性教育(第二十四条)、适应训练和康复(第二十六条)以及参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动(第三十条)的权利中都明确提到了参与。这一概念还出现在关于残疾儿童的条款(第七条)，以及关于实现参与的前提的条款中，例如无障碍(第九条)以及表达意见的自由和获得信息的机会(第二十一条)。《残疾人权利公约》还在关于实施和监测机制的条款(第四、三十四和三十五条)以及关于国际合作的条款(第三十二条)中强调了参与的重要性。

16. 切实、有意义的参与是《残疾人权利公约》的核心。这体现在，民间社会，尤其是残疾人及其代表组织前所未有地参与了该公约的起草和谈判。自谈判开始，就鼓励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采用能够让有关非政府组织充分参与审议的工作方法。<sup>4</sup> 一个值得称道的程序创新是，特设委员会允许非政府组织代表在所有公开会议、<sup>5</sup> 非正式和非公开会议上发言。<sup>6</sup> 此外，特设委员会还让残疾人组织及其伙伴组织指定 12 名非政府组织代表，加入负责起草草案文的工作组。<sup>7</sup> 大会鼓励会员国让残疾人及其代表组织加入有助于特设委员会工作的筹备进程，并让残疾人参加他们的官方代表团。<sup>8</sup> 重要的是，非政府组织得到了资金以及其他方面的积极支持，能够参加谈判。<sup>9</sup>

17. 这样的参与式进程对条约质量以及与残疾人的相关性产生了积极影响。此外，《残疾人权利公约》强调所有残疾人充分、切实地参与，反映了国际人权法整体上的深远变化，即残疾人不是接受照顾的“对象”，而是与其他人平等地享有人权和

<sup>3</sup> 参与权也得到了以下国际和区域文书的认可：《公民权利和政治权利国际公约》(第二十五条)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(寅)项)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第七条)、《儿童权利公约》(第 12 条和第 23 条第 1 款)、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 41 条第 1 款和第 42 条第 2 款)、《欧洲联盟基本权利宪章》(第 39 条和第 40 条)、《保护人权和基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 1 号议定书(第 3 条)、《非洲人权和人民权利宪章》(第 13 条)、《美洲人权公约》(第 23 条)和《美洲保护老年人人权公约》(第 27 条)。

<sup>4</sup> 见人权委员会第 2002/61 号决议。

<sup>5</sup> 见 [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoca57357e.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoca57357e.htm)。

<sup>6</sup> 见 [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4reporte.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4reporte.htm)。

<sup>7</sup> 见 [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a\\_58\\_118\\_e.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a_58_118_e.htm)。

<sup>8</sup> 大会第 57/229 号决议，第 12 和 13 段。

<sup>9</sup> 见 A/AC.265/2004/3。

基本自由的“主体”。<sup>10</sup> 虽然核心国际人权文书已经平等地看待残疾人，但是在《残疾人权利公约》通过之前，很少利用国际人权文书所载法律义务来推进残疾人的权利。<sup>11</sup> 此外，残疾人参与公共生活困难重重，人们听取的是“残疾人组织”代表及其他“专家”小组的意见，而非残疾人本身的意见。

18. 虽然参与政治和公共生活涉及一系列具体权利，例如选举权和被选举权、担任公共职务的权利和参与公共事务的权利，但是其他一些人权和基本自由也大大有助于残疾人参与公共事务，例如言论自由权、结社自由权以及和平集会权。这些权利使残疾人及其代表组织能够通过民主进程和平、合法地实现变革。<sup>12</sup> 《残疾人权利公约》将残疾人参与决策的重要性扩大到政治权利范围外，确保他们能够在所有对其有影响的事务中发表意见。

## B. 选举权和被选举权

19. 残疾人必须在与他人平等的基础上享有选举权和被选举权。不论在法律上还是实践中，都不应以残疾为由限制人们享有政治权利。国家必须保障残疾人的选举权和被选举权，包括确保选举过程、投票设施和材料适当、无障碍、易懂易用，推动使用新的辅助技术。国家还应确保残疾人可以不受恐吓地进行无记名投票，例如应残疾人要求，允许他们自己选择协助他们完成投票的人员。

20. 纵观全球，残疾人面临多种形式的歧视，无法行使选举权和/或被选举权。选举过程中的障碍妨碍了残疾人参加选举。对法律行为能力的剥夺或限制经常导致剥夺某些残疾人的政治权利，尤其是选举权。<sup>13</sup> 同样，被安置在精神病院或社会机构的残疾人往往也无法行使选举权。

## C. 担任公共职务的权利

21. 国家必须就担任公共职务设定目标和合理标准，不对残疾人实施直接或间接歧视。<sup>14</sup> 根据《残疾人权利公约》，国家必须采取一切必要措施，包括提供合理便利和支持，保障残疾人在与他人平等的基础上，享有在各级政府实际担任公职和履行一切公共职能的权利和机会。国家还必须确保，不因招聘过程、公共建筑或服务没有做到无障碍，而将残疾人排除在公共职务之外。缔约国必须采取为加速或实现残疾人事实上的平等所需采取的具体措施(第五条)，并颁布确保残疾人在公共部门任职的政策和措施。

<sup>10</sup> Gerard Quinn, “Resisting the temptation of elegance”, 载于 *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, Oddný Mjöll Arnardóttir 和 Gerard Quinn 编, 第 216 页。

<sup>11</sup> 见 Gerard Quinn 和 Theresia Degener, *Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability* (联合国, 2002 年)。

<sup>12</sup> 同上, 第 21 页。

<sup>13</sup> 残疾人权利委员会, 关于在法律面前获得平等承认的第 1 (2014)号一般性意见, 第 48 段。

<sup>14</sup> 人权事务委员会, 关于参与公共事务和投票权的第 25 (1996)号一般性意见, 第 23 段。

## D. 参与公共事务权

22. 残疾人有权参与处理公共事务。这是一个广泛的概念，包括公共行政和政策制定的所有方面，涉及行使政治职能，包括立法、行政和管理职能。这一概念还包括参与公共辩论和对话，以及和平示威和集会。<sup>15</sup>

23. 残疾人可以直接或间接地参与处理公共事务。直接参与涉及通过公投或其他选举进程就公共事务作出决定，参加人民议会以及国家为与公民接触设立的其他磋商论坛。<sup>16</sup> 还可以通过自由投票选举代表，以及通过民间社会组织行使间接参与公共事务的权利。民间社会包括广大非国家和志愿者组织、协会、网络和团体，由民间社会人士，包括残疾人代表组织的成员组成。<sup>17</sup> 因此，必须确保个人，也必须确保团体的参与。<sup>18</sup>

24. 根据国际人权法，国家在制定政策时，有义务通过残疾人代表组织与残疾人密切磋商，并积极让他们参与政策制定。自 1993 年通过《残疾人机会均等标准规则》以来，国际社会一再确认，与残疾人权利有关的政策制定和方案执行工作应当在与残疾人代表组织密切磋商并在其参与的基础上进行。<sup>19</sup> 因此，《残疾人权利公约》明确规定残疾人及其代表组织介入并充分参与监督公约的执行以及其他决策进程，包括关于残疾人任何权利的立法、行政及其他事务。

## 四. 残疾人参与公共决策

### A. 切实、有意义的参与至关重要

#### 1. 通过参与作出更好的决策：不同视角带来更好的结果

25. 多样性是人类存在的一个基本特征。人类从不同角度体验生命，这些不同角度对应他们的多重特征或身份：性别、种族、肤色、族裔、性取向、语言、宗教、出身、年龄、残疾或其他身份。人们作决定、使用工具和参与社会的方式反映了这种多样性。残疾人是人类多样性的一部分，也可以说是最明显的一个异质群体。不过，历经几十年的努力，在现实生活中，全世界的残疾人在参与方面仍然面临障碍，无法作为社会平等的一员。他们很少在政府部门任职，他们的意见鲜有人关心，在制定政策，包括对其有直接影响的政策时，通常也不会征求他们的意见。

<sup>15</sup> 同上，第 8 和第 25 段。

<sup>16</sup> 同上，第 6 段。

<sup>17</sup> 见 [www.who.int/civilsociety/documents/en/understanding\\_en.pdf](http://www.who.int/civilsociety/documents/en/understanding_en.pdf)。

<sup>18</sup> 经济、社会、文化权利委员会，关于男女平等享有一切经济、社会和文化权利的第 16(2005)号一般性意见，第 37 段。

<sup>19</sup> 经济、社会、文化权利委员会，关于残疾人的第 5(1994)号一般性意见，第 14 段。

26. 很明显，在《残疾人权利公约》通过前的阶段，残疾人参与公共决策可以对关系到他们的政府行动产生巨大影响，有助于做出更好的决策，因为残疾人本身最有资格说明他们的需求，以及满足这些需求的最适当的政策。他们的参与确保缔约国在制定政策和方案时依据他们的需求和偏好。此外，让残疾人参与公共决策将提高效率，更加公平地利用资源，从而为残疾人个人和群体带来更好的结果。

27. 包容性的社会尊重和倡导多样性，认为有着不同经历、才能和观点的个人将带来新的想法和答案。残疾人通过带来具有补充性的不同观点，可以为政策制定和决策作出重大贡献，推动创新机会和提高效率，以及更好地反映公民的不同需求。鼓励所有公民，包括残疾人积极参与的国家更有可能缓和紧张局势，增加社会凝聚力。<sup>20</sup>

## 2. 通过参与实现能动性和赋权

28. 参与本身可以作为推动社会变革的工具。让残疾人积极参与决策过程十分重要，因为这不仅可以带来更好的决策和更高效的结果，而且可以推动能动性和赋权。通过参与，公民与公共决策有了更深的接触，更加了解决策方式以及他们可以如何为之贡献力量。残疾人参与公共决策，培养了宣传和谈判技能，能够更好地表述其观点，实现其愿望。残疾人越多地参与这样的进程，残疾人的意见也就越有份量。的确，社会资本的增加与参与的增加密切相关。<sup>21</sup>

29. 残疾人切实、有意义的参与还可以培养主人翁精神。<sup>22</sup> 不应狭义地理解或低估公民的主人翁精神，它有助于公共政策为大众所接受，有助于公共政策的成功执行。残疾人切实参与政策制定的所有阶段将加强他们的主人翁精神以及对公共决策的责任感，可以使行政部门更加接受由公众偏好推动的决策方式。<sup>23</sup> 同样，这种参与还可以有助于提高公众的信任，减少对政府决策的反对。残疾人还将有机会与决策者及政策制定者建立更密切的关系，有机会影响其他群体的主张。

30. 参与可以进一步提升残疾人的荣誉感，因为他们曾经不能参与决策过程，即使参与了，也不是切实、有意义的参与。残疾人没有参与公共决策，加剧了人们对这一群体的偏见，最终导致人们看不到他们作为民主社会平等一员的能力和权利。残疾人有意义的参与推动了社会上对多样性的尊重和支持，打破了成见，加深了这一群体的身份认同。

31. 在世界总人口中，至少有 15%，大约十亿人有某种形式的残疾，<sup>24</sup> 残疾人参与政策和方案的执行可以对社会产生深远影响。残疾人要想像其他人那样积极地参与劳动力市场、教育、家庭生活、休闲、文化和体育活动，需要消除多方面、跨领

<sup>20</sup> 见 <http://archivo.cepal.org/pdfs/2007/S0700669.pdf> (西班牙文)。

<sup>21</sup> 见 [http://cprn3.library.carleton.ca/documents/12949\\_en.pdf](http://cprn3.library.carleton.ca/documents/12949_en.pdf)。

<sup>22</sup> 见 [www.msucommunitydevelopment.org/pubs/paul/Lachapelle%202008%20Ownership%20JCDS.pdf](http://www.msucommunitydevelopment.org/pubs/paul/Lachapelle%202008%20Ownership%20JCDS.pdf)。

<sup>23</sup> 见 [http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/Journal\\_Issue1\\_Irving.pdf](http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/Journal_Issue1_Irving.pdf)。

<sup>24</sup> 世界卫生组织，《世界残疾报告》(2011 年)，第 29 页。



域的障碍，包括观念上的障碍，结构性障碍以及生活中的有形障碍。让残疾人参与所有事务(包括但不限于专门针对残疾问题的进程)，直接消除了这些障碍并避免产生新障碍。残疾人的积极参与向决策者以及全社会发出了明确讯息，即残疾人是权利的享有者，能够有意义地参与和介入社会的方方面面。

### 3. 参与作为善治的要素

32. 人们日益认识到，参与是善治和民主的重要组成部分。民间社会是一个重要渠道，传达了那些可能面临参与障碍的群体及个人的利益和希望。民间社会组织是战略行为方，可以鼓励国家透明和问责，也可以鼓励国家消除不平等和排斥。<sup>25</sup> 残疾人组织可以在以下方面发挥重要作用：推动有效的治理，向主管部门问责并让它们满足残疾人的需求，加强公共管理和保护人权。问卷调查的答复强调了残疾人参与公共决策的许多良好做法，显示了残疾人在政策制定以及随后的实施和监督过程中的作用和附加值。

33. 国家机关也可以从与残疾人的经常接触中获益，不仅了解他们的具体需求，而且掌握应对这些需求所需的政策。通过经常接触，国家官员有机会了解到残疾人可以为社会作出的宝贵贡献，不再固守过时的残疾人方针，因为这种方针实际上是将特定人群排除在外。

## B. 确保残疾人代表组织的参与

### 1. 残疾人代表组织

34. 《残疾人权利公约》指出，缔约国的首要义务是通过残疾人代表组织，与残疾人，包括残疾儿童密切磋商并积极让他们参与，这便触及了残疾人缺乏直接参与这一根本挑战。按照残疾人运动的标语——“我们的事情应由我们自己参与”，在条约执行问题上，残疾人被认为是主要对话方，在对残疾人有影响的事务上，国家应当始终优先考虑他们的意见。此外，根据《公约》第十二条和一般原则，参与权适用于所有残疾人，包括那些可能需要广泛支助才能表达其立场的残疾人。

35. 为了确保残疾人的参与，筹集社会资本和促进残疾人的集体行动，所有残疾人都有权组建、加入和参与民间社会组织，尤其是残疾人代表组织。国际、全国和地方性残疾人组织加强了残疾人群体的影响力，在个人与国家之间发挥了调解作用，从而有助于建立一个充分实现残疾人权利的包容性社会。

36. 残疾人代表组织是成员制的非政府组织，其创建宗旨是共同采取行动、表述、推动、追求和 / 或捍卫某一领域的共同利益。这类组织由残疾人领导和控制，有各自代表的部门，可采用不同战略推动其目标，包括宣传、提高认识、提供服务和相互支持。它们可以作为单独的组织和联盟运作，也可以是残疾人的伞状组织，力求在与公共部门接触的过程中代表残疾人运动的协调意见。残疾儿童家长组织为促进、

<sup>25</sup> 见 <http://pdwa.escwa.org.lb/uploads/nv4584952.pdf>。

推动和保障残疾儿童的自主和积极参与发挥了重要作用，确保了始终尊重儿童自身的意愿和偏好，始终将儿童不断发展的能力考虑在内。

37. 《残疾人权利公约》加快了以下残疾人组织的建立：有智力残疾的自我维权者组织、自闭症患者组织及其他可能需要广泛支助才能表达立场者组织。需要支助者父母和家属组织通常为提供了所需支助，一些组织既包括家长，也包括自我维权者。家长在这类组织中的作用应当逐步转变为提供支助，而由自我维权者充分掌控。

38. 应当区分由残疾人自己领导的残疾人组织以及为残疾人服务的组织，后者通常是为残疾人提供服务的非政府组织，往往也为残疾人维权。需要认真评估这种维权作用，因为很容易发生这样的情况，即维权者只求确保服务的连贯性，而不顾这类服务是基于人权还是残疾人自己的选择。国家没有区分残疾人组织与为残疾人服务的组织正是这两类组织在合法性、选择和控制、资源分配等方面长期关系紧张的主要原因。要想让残疾人真正地参与决策进程，国家需要确保优先考虑残疾人自身的意愿和偏好。

## 2. 推动建立残疾人组织

39. 国家必须为残疾人代表组织的建立和运作创造扶持环境，以履行维护结社自由权的义务。<sup>26</sup> 《残疾人权利公约》要求国家推动建立残疾人组织，在国际、全国、地区和地方各级代表残疾人（第二十九条）。因此，国家应当实施有利于这类组织的建立和持续运作的政策框架，<sup>27</sup> 应包括审查现行法律、提供资金和其他支持、建立法律认可的正式机制、确保残疾人组织可以注册成为合法实体、参与政府工作以及确保征求其意见。<sup>28</sup>

40. 由于登记程序存在有形障碍、费用昂贵和手续繁复，残疾人组织获得法律地位往往困难重重。这种情况构成了获得法律人格、外部资金和申请税收优惠的障碍。此外，许多国家要求残疾人组织既要在一个主流登记册，也要在一个专门针对残疾人的登记册上登记，才能获得必要的法律地位。因此，许多代表残疾人的组织仍然没有获得登记。缔约国必须实施简单、灵活、快速、完全无障碍、不繁琐和 / 或甚至免费的登记制度，<sup>29</sup> 以方便残疾人组织进行登记。

41. 为残疾人组织的蓬勃发展创造扶持环境仍然是许多国家的挑战。这不仅需要战略性的应对方针，还需要包括政府、国家人权机构、国际合作机构和私营部门在内的更广泛的利益攸关方共同承担责任。

<sup>26</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》(第二十二条)、《经济、社会、文化权利国际公约》(第八条)以及《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》。

<sup>27</sup> 见 [www.icnl.org/programs/mena/afan/Docs/Models%20to%20Promote%20Cooperation%20English.pdf](http://www.icnl.org/programs/mena/afan/Docs/Models%20to%20Promote%20Cooperation%20English.pdf)。

<sup>28</sup> 见 CRPD/C/QAT/CO/1, 第 10 段。

<sup>29</sup> 见 A/70/266, 第 26 段。

### 3. 独立和自主

42. 国家有义务在法律上或实践中避免不当妨碍行使结社自由权。<sup>30</sup> 在这方面，残疾人代表组织有权不受国家干涉地开展工作；其成员应当能够自行决定其章程、组织结构和活动，不受国家干涉地作出决定。<sup>31</sup> 因此，国家必须避免干涉这些组织的决策和活动，并采取一切必要措施，包括立法措施，例如通过审查登记和资金要求，使国家、地区和地方机关无法妨碍这些组织的运作。

43. 纵观全球，民间社会组织和人权维护者的工作越来越受到国家的限制。<sup>32</sup> 在某些国家，他们遭到国家的报复，包括限制、审查、削减预算、胁迫和毫无依据的刑事指控。特别报告员听说，一些残疾人组织因为在国际场合倡导残疾人权利而遭到威胁，企图限制他们的运作，特别报告员谴责国家在登记和获得外部资金方面设置的障碍。在这种环境下，残疾人无法充分行使他们的公共参与权。

44. 令人担忧的是，在某些国家，真正独立的残疾人代表组织缺乏真正的运作和参与空间，而能够自由运作的组织都有政府背景。国家必须取消这样的要求，即法律实体须建立或残疾人组织须登记，方可行使结社自由。<sup>33</sup>

45. 国家干涉组织运作通常的理由是，需要加强问责和透明，或是统一或协调各组织的活动，而大多数情况下，其真实目的是压制异见，使这些组织成为政府的附庸。然而，残疾人代表组织并非公共部门的一部分，除非法律规定且为保护民主社会合法利益所必需，否则不得对其进行监管和控制。<sup>34</sup> 国家必须确保残疾人代表组织的成员能够不受限制地诉诸独立和公正的司法机构，以解决内部争端。

46. 最后，国家必须确保残疾人代表组织能够自由地与国家和国际人权监督机制接触，包括残疾人权利委员会、其它条约机构、普遍审议机制以及人权理事会特别程序。

### 4. 能力建设

47. 能力建设是残疾人切实、有意义参与的另一重要组成部分。当组织有策略地开展工作、清楚地了解政策进程、对人员技能进行投资时，倡导工作更有可能取得成功。对残疾人的赋权涉及培养技术、行政和沟通技能，以及方便他们获得与其权利、立法和政策制定有关的信息和工具。落实《残疾人权利公约》中的众多创新需要强大、独立的残疾人运动，需要能够充分达到参与与该运动有关的所有事务的要求。

<sup>30</sup> 见 A/HRC/20/27, 第 64 段。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 见 A/HRC/26/29 和 A/70/217。

<sup>33</sup> 见 A/HRC/20/27, 第 56 段。

<sup>34</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第二十二条第 2 款。

48. 结构性挑战是残疾人参与公共决策的一个主要障碍。由于教育体系没有充分地将残疾人纳入其中，残疾人成功参与公共决策的机会和能力有限。这也影响了残疾人代表组织的机构能力。缺乏针对残疾人的社会保护体系，确保他们有足够的收入和就业机会也影响了残疾人为民间社会贡献时间和精力。

49. 根据《残疾人权利公约》规定的义务，国家应当就立足权利的残疾方针提供能力建设和培训，以加强残疾人代表组织参与政策制定的能力。国家还应加强残疾人代表组织主张残疾人充分、切实参与社会(例如涉及战略规划、沟通、信息披露、利益攸关方磋商、联网、宣传和独立监督机制)所需的能力、知识和技能。

50. 国家在尊重这类组织自主性的同时，还应帮助它们制定更加严格的民主治理原则(例如尊重人权、法治、透明、问责、多元化和参与)以及加强问责，还应就如何获得资金和扩大支助来源提供指导。

## 5. 筹资

51. 残疾人代表组织能够获得资金和资源对于结社自由权和残疾人切实参与而言，是不可或缺的重要组成部分。<sup>35</sup> 资金的稳定对于确保有效和可持续的工作方案以及组织实现内部增长至关重要。任何组织，不论注册与否，都应当能够向国内和国际捐助方，包括个人、私营企业、民间社会组织、国家和国际组织寻求和获取资金和资源。<sup>36</sup>

52. 获得可持续的资金是残疾人代表组织面临的一项主要挑战。本报告收到的资料显示，一些国家设立了暂时或常设基金，为代表组织的运作以及残疾人参与各项决策进程提供支持。虽然这些制度对于残疾人代表组织的可持续性至关重要，但是国家机关在划拨资源方面拥有的广泛酌处权令人担忧，因为这可能影响组织的独立和自主。此外，令人不安的是，国家资金有时仅用于提供服务，限制了那些以宣传为主的现有和潜在组织获得资金的机会。

53. 当组织因为没有政府资助或政府资金有限，或因为私营部门没有兴趣而无法获得国内资金对其活动的支持时，往往依赖外部资源。在这种情况下，捐助方对筹资活动而非核心机构职能的偏爱以及有时狭隘的议程可能导致残疾人代表组织无法建立起可行的组织结构。这种趋势不利于组织的长期规划和对某个特定领域的投入。<sup>37</sup> 此外，许多基层组织因为没有融资或筹资历史而无法申请任何形式的资助。

54. 应当落实残疾人权利委员会为增加残疾人代表组织，包括代表残疾儿童的组织可获得的公共资源提出的建议，以便这些组织能够履行《残疾人权利公约》所载职

<sup>35</sup> 见 A/HRC/20/27, 第 68 段。

<sup>36</sup> 同上。

<sup>37</sup> 东非共同体，《东非共同体民间社会动员战略草案》(2010 年)，第 24 页。

能。<sup>38</sup> 国家不仅应当为残疾人组织的建立和加强提供资金支助，<sup>39</sup> 还应允许它们通过国际合作（民间社会组织也有权从中获益）获得外国资金。<sup>40</sup>

## 6. 战略同盟

55. 残疾人代表组织不可能仅凭一己之力建立包容性社会，因此，建立网络、联盟和战略同盟至关重要。不论从组织能力，还是宣传能力来看，建立网络和联盟都是提高集体影响力的重要工具。它们还方便了信息、经验和良好做法的交流，从而提高了成功进行宣传的机会，为多元化和妥协作出了贡献。

56. 残疾人代表组织应当与其他行为方建立合作关系，包括其他部门的民间社会组织、非政府组织、人权维护者、服务提供者、政党、多边组织和国际合作机构，为尊重残疾人的人权和基本自由共同努力。合作需要就立足人权的残疾方针达成共识，避免基于慈善和家长式的方针。残疾人的权利并非“残疾人特有的”权利，而是适用于所有人的普遍人权。

57. 残疾人代表组织参与合作有多种形式，例如在土著人民或老年人等遭到排斥或歧视的其他群体开展的宣传举措中，突出残疾人权利问题。这种方法尤为重要，因为在并非专门针对残疾问题的讨论和进程中，残疾人往往被忽视和排斥在外。<sup>41</sup> 此外，残疾人代表组织可以借鉴其他民间社会运动的力量和经验，加强残疾人运动。

## 7. 残疾妇女和女童

58. 由于男女力量不均以及对女性多重形式的歧视，残疾妇女和女童在参与公共决策方面一向面临诸多障碍，她们更少有机会建立或加入能够保护她们作为女性以及残疾人的需求的组织。因此，尽管针对她们的人权侵犯行为十分普遍，致力于推动残疾人权利或妇女权利的不同利益攸关方却仍然没有充分将性别与残疾领域的交叉问题纳入工作中。《残疾人权利公约》认识到这一状况，要求国家采取一切适当措施，确保妇女充分发展，地位得到提高，能力得到增强。国家必须采取措施，消除妨碍女性参与公共决策的障碍，必须确保所有参与机制和机构既考虑残疾方面的因素，也考虑性别方面的因素，以及二者之间复杂的相关性。

59. 国家应当直接与残疾妇女和儿童接触，特别是在鉴于社会文化背景，她们参加公开磋商不安全的情况下。国家还必须制定适当的措施，保障充分考虑残疾妇女和儿童的视角，并确保她们不因表达观点和关切，尤其是与性权利和生殖权利、基于性别的暴力和性暴力有关的观点和关切而遭到任何报复。

<sup>38</sup> 见 CRPD/C/GAB/CO/1, 第 9 段；CRPD/C/KEN/CO/1, 第 8 段；CRPD/C/AUS/CO/1, 第 13 段；CRPD/C/HUN/CO/1, 第 14 段。

<sup>39</sup> 《残疾人机会均等标准规则》，规则 18。

<sup>40</sup> 见 A/59/401, 第 82 段。

<sup>41</sup> 见 A/HRC/28/58, 第 21 (d) 段。

## 8. 包容性

60. 国家必须推动所有群体的残疾人参与，包括那些曾经受到歧视或处于不利地位的群体，例如土著人民、穷人、农村居民、男女同性恋、双性恋和跨性别者。国家还必须确保听取各年龄层残疾人（特别是儿童、青少年和老年人）以及有各种缺陷和残疾者（包括聋人、自闭症患者、聋盲人、以及社会心理或智力残疾者）的意见。

61. 残疾人代表组织应当推动残疾妇女和女童以及所有群体的残疾人作为积极的成员，本着多元化和包容性的精神参与。虽然各类残疾人代表组织在政府各级可能有不同的计划和任务，但是利益和战略的多重性不应导致将某些群体的残疾人排除在外。只有欣然接受其多样性，残疾人运动才会更有力量。

## C. 推动磋商以及残疾人的积极参与

### 1. 法律框架

62. 《残疾人权利公约》要求国家采取一切适当的立法、行政及其他措施，确保残疾人切实、积极地参与公共决策。这就要求认可残疾人的参与权和结社权，以及残疾人组织在国家、地区和地方各级代表残疾人的权利。国家还必须建立这样的法律框架，即有利于残疾人直接和间接参与制定法律和政策，参与修订或废除妨碍残疾人及其代表组织参与的法律、法规、习俗和惯例。残疾人参与公共生活必须作为善治的一项跨领域原则。

63. 国家法律框架必须明确要求国家机关通过残疾人代表组织，与残疾人（包括残疾妇女和儿童）密切磋商，并积极让他们参与制定和执行与其有关的法律和政策。这就要求在公共决策的所有阶段，包括通过对残疾人有影响的法律、政策和方案之前，事先与残疾人代表组织磋商和接触。这一义务不仅限于磋商以及获得公共决策空间，还涉及伙伴式合作、代表权、公民控制等领域。

64. 重要的是，《残疾人权利公约》提到的“涉及残疾人问题”一词应作广义理解，涵盖可能直接或间接影响残疾人的广泛的立法、行政及其他措施。这包括任何可能对其生活有影响的决策进程，不论是专门针对残疾问题的决策，还是一般性决策。

65. 国家在制定法律和政策时必须征求残疾人的意见并积极让他们参与其中，还必须建立正式的机制和补救办法，以便就未经上述过程通过的决定提出质疑。

### 2. 制度化的磋商机构和机制

66. 虽然《残疾人权利公约》强调让残疾人通过其代表组织参与决策进程，但是并没有说明应当如何确保这种参与。残疾人权利委员会强调需要在政府各级建立正式的机制和规章，以便与残疾人代表组织开展系统的磋商。这些磋商机制可包括制度化的磋商机构以及其他正式的直接参与机制。

67. 许多国家建立了全国残疾问题领导机构，并在这些机构下设立了由广大政府代表、残疾人组织及非政府组织组成的协调委员会或类似机构。国家应加强这些机构，

以便它们作为执行《残疾人权利公约》的联络点或协调机制，为残疾人的参与提供永久空间。

68. 虽然残疾问题领导机构可以切实加强国家与民间社会之间的联系，但是其组织结构往往限制了残疾人代表组织的数目和多样性，因此只应作为通过其它正式机制开展直接磋商和对话的补充。其他参与机制可包括以下形式：圆桌会议、参与式对话、公共听证会或网上磋商。

69. 由于某些群体的残疾人参与公共生活面临额外挑战，国内现有的代表组织可能不具有充分的代表性。因此，国家不仅需要鼓励和支持弱势群体的残疾人加入残疾人代表组织，而且必须显示灵活性，建立能够让所有残疾人都参与的磋商机制。这一点对于有多重缺陷者、智力或社会心理残疾者、自闭症患者和聋盲人尤为重要。国家必须制定旨在确保这类群体参与的宣传战略。将残疾人广泛纳入公共政策制定的全过程是国家建立真正包容和多元化社会最有效的工具。

70. 最后，国家还必须在并非专门涉及残疾问题的磋商机构和机制推动残疾人代表组织的参与。在许多国家，虽然民间社会组织是处理各类问题（例如贫困、就业或教育）的不同委员会或合议机构的一部分，但是残疾人代表组织很少受邀参加。残疾问题是一个跨领域问题，因此残疾人代表组织应当与其他组织享有同样的参与这些论坛的机会。

### 3. 不歧视

71. 国家必须确保所有残疾人有权在与他人平等的基础上参与决策。因此，国家必须致力于保证他们在不因残疾而受到歧视的情况下享有这项权利，消除以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔、土著身份或社会出身、财产、出生、年龄或其他身份为由对残疾人实施的歧视。

72. 由于残疾妇女和女童更容易面临多重形式的歧视，国家必须特别注意保障她们积极、直接参与所有对其有影响的决策进程的权利。

73. 如有需要，国家还必须在所有对话和磋商进程中为残疾人提供合理便利。这种便利应包括合适的时间框架以及确保残疾人切实、平等参与所需的技术援助。遗憾的是，许多国家没有确认这一权利，或是将其范围局限在就业领域。<sup>42</sup> 不过，根据国际人权法，国家对落实获得合理便利的权利负有刻不容缓的责任，这一权利不容逐步落实，若不能落实则构成歧视。<sup>43</sup>

74. 大多数国家没有为残疾儿童提供符合其残疾状况和年龄的辅助手段，以便他们能够参与可能对其有影响的决策进程。国家应当保障残疾儿童有权在与其他儿童平等的基础上，就一切影响本人的事项自由发表意见，并结合其年龄和成熟程度对其

<sup>42</sup> 见 A/70/297, 第 71 段。

<sup>43</sup> 同上。

意见予以适当考虑。<sup>44</sup> 本报告收到的资料显示，实施关于儿童参与决策的残疾人包容战略和指导方针大有裨益。

#### 4. 无障碍

75. 国家必须保障与公共决策和磋商有关的所有设施和程序无障碍。无障碍是残疾人充分参与生活各个方面的前提。因此，《残疾人权利公约》规定国家必须采取适当措施，确保残疾人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(包括信息技术和系统)，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。

76. 没有无障碍的信息和通信，许多残疾人、尤其是感官和智力障碍者就无法切实参与法律和政策制订。总体而言，决策机构和机制既没有以无障碍格式(易读格式)编写或分发信息，也没有确保提供手语翻译、为聋盲人提供向导/翻译，或是在公共辩论中提供字幕。国家必须确保整个公共决策进程，包括与公共辩论有关的建筑、信息、材料和通信均做到无障碍。

77. 新的信息和通信技术，尤其是互联网可以大大加强残疾人对公共决策进程的参与。特别是通过电子政务和电子民主等举措，互联网对于网上推广公民概念所起的作用越来越为人们所熟知。<sup>45</sup> 国家应当在确保完全无障碍的情况下，大力缩小残疾人在使用因特网以及其他信息和通信技术方面的差距。不过，电子参与不应妨碍国家提供其他形式的参与和磋商。

#### 5. 诚意

78. 国家必须本着诚意与残疾人代表组织磋商和接触。这是《联合国宪章》第二条第2款所载善治和国际法的一项基本原则。诚意原则要求各方诚实、公平地对待对方，真实地阐述其动机和目的，以及避免任何不正当的利用。<sup>46</sup>

79. 因此，与残疾人代表组织的对话和磋商过程中的一切国家行动应当以诚意为基础，国家对参与公共决策规则的解释应当始终体现诚意。磋商必须透明、相互尊重、开展有意义的对话以及真心希望达成共识。磋商遵循的程序必须反映残疾人运动的多样性，必须有现实、合理的时间表。<sup>47</sup>

80. 国家应当在残疾人代表组织的积极参与下，定期评估不同参与和磋商机制的运作情况，以确保遵守诚意原则。本报告收到的资料强调，制订与民间社会组织磋商和接触的行为准则至关重要。

<sup>44</sup> 《残疾人权利公约》第七条第3款。

<sup>45</sup> 见 A/HRC/23/50, 第31段。

<sup>46</sup> Anthony D'Amato, "Good faith", 载于 Encyclopedia of Public International Law (1992年), 第599页。

<sup>47</sup> 见 CRPD/C/HUN/CO/1, 第14段。



## 6. 提高认识

81. 由于遭到鄙视和隔离，残疾人在社会中通常没有一席之地，他们的意见没有得到应有的考虑或得到认可。国家必须让人们更加清楚地认识到残疾人参与公共决策的重要性，以及他们对决策制订的积极影响。国家应当制订专门针对政府机关和官员，尤其是参与决策的机关和官员的培训方案。必须在与残疾人代表组织磋商的基础上开展这些行动，必须确保残疾人作为教师、指导者或顾问积极参与。

82. 国家应当开展关于提高对残疾人权利认识的培训方案。残疾人组织可以做的是，向残疾人宣传他们的权利和责任，以及拟议政策和决定将对其生活有何影响。关于立足人权的残疾方针的宣传和教育方案还可以为推动和保护民主作出贡献。

## D. 主要参与领域

### 1. 法律协调

83. 国际和区域人权文书的缔约国有义务确保其国内法符合国际标准。《残疾人权利公约》要求国家采取一切适当的立法措施，落实残疾人的人权和基本自由，废除任何与之不符的法律。因此，国家应当结合《公约》规定的义务，全面审查其现行法律的适当性。在这一过程中，国家必须通过残疾人代表组织与残疾人密切磋商并积极地让残疾人参与。

84. 残疾人可以以不同方式参与立法进程。在许多国家，公民有权不经过政党或国家机关批准便提出立法动议、提议公投和请愿。国家必须确保这些直接民主程序对残疾人而言完全无障碍。

85. 各国的立法程序不尽相同，但是立法机关应当保障残疾人在整个过程中的参与，包括参与审议大会或议会，讨论关于残疾人事务的法律草案并进行投票。国家立法机关应当在议事规则中规定专门的条款，使残疾人代表组织能够参与咨询小组和立法委员会，参与公共听证会和网上磋商。还必须保证设施和程序无障碍。

### 2. 预算编制

86. 残疾人参加公共决策的权利也涵盖公共预算编制进程。残疾人代表组织可以通过提供关于残疾人关切、需要和优先事项的重要信息，在公共预算编制中发挥重要作用。残疾人及其代表组织参与公共预算编制确保了资源划拨到优先领域，并确保负责执行主流政策和方案以及专门针对残疾人的政策和方案的机构对其表现负责。

87. 越来越多的国家引入参与式预算编制机制，使公民能够通过直接讨论以及与主管机关的谈判影响公共资源的分配。虽然参与式预算进程对残疾人而言是一个宝贵的机会，能够使国家更加顾及他们的需求和偏好，但是该进程的有效性取决于是否做到无障碍以及是否提供了能力建设。

88. 本报告收到的资料显示，残疾人及其代表组织通常被排除在公共预算编制进程外。令人担忧的是，未能适当地分配资源和明确优先领域，包括出于为参与式机制

以及残疾人代表组织筹资的目的这样做。因此，国家必须建立方便残疾人及其代表组织参与预算编制进程各个阶段的框架。

### 3. 国内实施和监督

89. 《残疾人权利公约》第三十三条要求国家在政府内指定一个或多个协调中心，并考虑在政府内设立一个协调机制，以便在不同部门和不同级别采取有关行动。还要求国家设立一个独立的机制，监督《公约》的实施。不仅在监督进程中，而且在第三十三条的所有方面都要求让残疾人及其代表组织介入并充分参与。<sup>48</sup>

90. 因此，设立任何实施或监督实施《残疾人权利公约》的国家框架都必须通过残疾人代表组织，将残疾人纳入其中。这些框架必须透明地运作，必须允许残疾人按照其自身程序规定代表性标准。必须确保监督机制以及残疾人代表机构的独立自主，以确保其有效性。

### 4. 国际监督

91. 《残疾人权利公约》强调残疾人及其代表组织在国际上参与的重要性。《公约》请国家在编写向残疾人权利委员会提交的国家报告时，与残疾人代表组织磋商并让他们参与编写工作(见《公约》第三十五条第 4 款)。国家还应在编写提交其他人权机制，例如其他条约机构、普遍定期审议和特别程序的报告时，征求残疾人的意见。

92. 《残疾人权利公约》还请国家在为残疾人权利委员会提名专家候选人时，通过残疾人代表组织与残疾人密切磋商，并积极地让残疾人参与其中(见《公约》第三十四条第 3 款)。这为残疾人提名合格的候选人以及被提名为委员会委员提供了机会。国家应鼓励残疾人申请参加残疾人权利委员会以及其他条约机构的选举进程，并为其参与提供支持。

93. 近年来，提出了一些加强条约机构系统和克服以往挑战的建议，包括与民间社会接触。<sup>49</sup> 残疾人及其代表组织要想能够参与国际人权监督，需要有无障碍模式的程序和信。人权理事会的普遍定期审议、人权条约机构和特别程序以及区域人权机构应当加强这方面的努力。

### 5. 国际决策进程

94. 让残疾人及其代表组织参与的要求也适用于国际决策进程。这种参与可以确保充分考虑残疾人的需要和需求，并将其充分纳入联合国系统的工作中，包括计(规划署、基金、专门机构及其他机构的工作。联合国系统应主动寻求残疾人对所有国际决策进程的投入，包括联合国内部进程，例如制订和监测全系统的行动计划、进行战略规划和管理，以保障残疾人通过其代表组织参与。为此，联合国系统应确保残疾人直接参加国际峰会、高级别会议、常设论坛以及关于残疾人的会议。残疾人及其代表组织参与 2030 年可持续发展议程的执行和监测进程是当务之急。

<sup>48</sup> 见 A/HRC/13/29,第 70 段。

<sup>49</sup> 人权高专办“加强联合国人权条约系统：联合国人权事务高级专员的报告”(2012 年)；联合国秘书长，“加强联合国：进一步改革纲领”(2002 年)。

95. 联合国系统以外的国际决策进程也很重要。残疾人代表组织介入并参与起草区域条约、通过国际贸易决定、审议并更新世界银行的保障政策等工作同样重要。

## 6. 国际合作

96. 国际作为国家、尤其是发展中国家努力实现《残疾人权利公约》的目标和宗旨提供了重要支助。国家必须采取适当和有效的措施，酌情与相关国际和区域组织以及民间社会组织，尤其是残疾人组织一道，推动国家间的国际合作，包括南南合作和三方合作。残疾人的参与和磋商对于确保他们作为官方发展援助的推动力和受益者至关重要。国家应当考虑残疾人在明确供资优先领域以及能力建设和研究的关键领域方面的专长。本报告收到的资料显示，设立兼顾残疾问题的磋商论坛或国家合作机构附属工作组能够带来附加值。

97. 通过可持续发展目标并具体提到残疾人是国际捐助方齐心协力推进残疾人权利的绝佳机会。《残疾人权利公约》和 2030 年可持续发展议程互为补充，应当能够相互加强，以保障残疾人的充分介入和参与。

98. 国际合作机构应当直接与残疾人代表组织接触并为其提供支助，还应考虑增加这方面的资金。近年来，许多捐助方减少了其资助的区域和国家，对中等收入国家的残疾人组织造成影响。此外，援助通常有附加条件，即受援助的组织必须从其他来源获得一定比例的资金，共同出资，但是许多残疾人代表组织无法达到这一要求，从而被排除在这类援助之外。捐助方应当考虑这种情况，适当放宽条件。

## 五. 结论和建议

99. 残疾人在与他人平等的基础上参与政治和公共生活的权利包括参与决策的权利。后者是立足人权的发展方针以及实现可持续发展目标的关键。《残疾人权利公约》为保障残疾人代表组织的参与，保障残疾人介入和参与公共决策提供了强有力的框架。国家必须将这些义务视为加强善治和有效治理、推动残疾人的能动力和赋权的机遇。

100. 特别报告员提出了下列建议，以帮助国家落实残疾人参与决策的权利：

(a) 在国内法中承认残疾人在与他人平等的基础上参与政治和公共生活的权利，包括参与公共决策的权利；

(b) 为残疾人代表组织的建立和运作创造扶持环境，特别通过以下方式：

(一) 通过有利于这类组织的建立和持续运作的政策框架；

(二) 保障它们的独立自主，不受国家控制；

(三) 提供能力建设支助；

(四) 保证能够利用资金机制，包括公共资金和国际合作；

(c) 颁布法律，要求国家机关通过残疾人代表组织与残疾人，包括残疾儿童和妇女磋商，并积极让他们参与制订和执行对其有直接或间接影响的法律和政策。国家应当建立正式的机制和补救办法，以便就不遵守上述要求的决定提出质疑；

(d) 与残疾妇女和女童接触，确保她们直接参与所有公共决策进程，并保证特别是在制订有关暴力和性侵害的立法或政策措施的过程中，这类参与和磋商是在安全的环境下进行；

(e) 确保残疾人及其代表组织参与所有使国内法符合《残疾人权利公约》的进程以及国内实施和监督；

(f) 积极地让残疾人及其代表组织参与公共预算编制进程以及国家间的国际合作，并在这一过程中与他们密切磋商；

(g) 保障与公共决策和磋商有关的所有设施、程序和信息公开；

(h) 在所有与公共决策和磋商有关的程序中，为残疾人提供合理便利；

(i) 实施确保残疾人参与决策的战略，并为他们参与这类进程提供与其残疾状况和年龄相符的帮助；

(j) 鼓励和支持弱势群体残疾人的参与，特别是那些因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔、土著身份或社会出身、财产、出生、年龄或其他身份而遭到歧视的残疾人；

(k) 支持残疾人参与国际决策进程。

101. 特别报告员建议国际合作机构直接与残疾人代表组织接触并为他们提供支助。

102. 特别报告员建议整个联合国系统继续努力推动残疾人参与所有国际决策进程，特别是参与落实可持续发展目标。