

# 《残疾人权利公约》国家实施和监测机制初探

李敬 高媛\*

**摘要：**联合国《残疾人权利公约》第33条规定了“国家实施与监测”机制。该机制对缔约国应如何在国内层面落实《公约》作出了实体性规定，体现了国际人权法的发展与进步。联合国人权理事会委托人权高专办就如何实施和监测《公约》进行了专门研究，人权高专办的《专题研究》可被视为联合国内部关于《公约》第33条的“官方”指南。不少国家的人权机构、民间组织和学者也开始着手研究《公约》的实施和监督条款以推动国内落实。中国在保障残疾人权利方面取得了很大进步，但是在独立监测机制方面与《公约》第33条的要求相比还存在一定的差距。中国还需要进行进一步的行政组织安排调整，考虑设立相关的独立监督实体，鼓励残障社群的多层次、多方面的参与。

**关键词：**《残疾人权利公约》 国家实施与监测机制 残疾人权利保障

联合国《残疾人权利公约》<sup>①</sup> (*UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 以下简称《公约》) 第33条, 是国际人权法中第一个详尽规定缔约国在国内层面应如何落实人权公约的实体性条款。该条款从3个方面规定了缔约国的履约义务: (1) 缔约国应在现有行政组织架构中确认一个最重要的组织机构负责实施公约; (2) 应建立独立的、可促进、保护和监督《公约》实施的独立协调机制和机构; (3) 鼓励民间残障社群和代表组织的充分参与。

中国一直积极参与和推动《公约》的起草和通过。2007年3月30日中国签署了《公约》, 是《公约》的第一批签署国。2008年4月全国人大常委会对1991年《残疾人保障法》进行了修订, 6月26日正式批准了《公约》, 使中国成为世界上较早批准《公约》的国家之一。<sup>②</sup> 2008年8月底《公约》正式在中国生效。引领、推动、参与及稳步履行《公约》的一系列行动, 充分展示了中国负责任的政治大国的良好国际形象。不过, 不容忽视的是, 中国作为世界第一人口大国, 正处于社会快速发展时期, 在如何切实落实《公约》的诸项要求方面还面临着很多挑战。

遵照《公约》的规定, 2010年8月中国政府向联合国残疾人权利委员会 (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 下文简称“委员会”) 递交了《首期履约报告》 (Initial Report), <sup>③</sup> 2012

\* 李敬, 中国社会科学院社会学研究所助理研究员; 高媛, 华东政法大学法学院2014级博士研究生。

① 联合国大会决议: 《残疾人权利公约》, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/78/PDF/N0650078.pdf?OpenElement>, 最后访问时间: 2014年6月10日。

② 2008年5月3日《残疾人权利公约》达到法定批准国家数目后正式生效。中国《首期履约报告》是联合国残疾人权利委员会公开审议的第4个国家报告, 这也侧面显示出联合国内各方对中国履约的重视以及中国缔约确实很早的事实。

③ [http://www2.ohchr.org/SPdocs/CRPD/6thsession/CRPD.C.CHN.1\\_ch.doc](http://www2.ohchr.org/SPdocs/CRPD/6thsession/CRPD.C.CHN.1_ch.doc), 最后访问时间: 2014年9月25日。

年9月委员会在日内瓦公开审议中国的报告,<sup>①</sup>经过建设性对话等环节,委员会做出了详细的《结论性意见》(Concluding Observation)。<sup>②</sup>《结论性意见》对中国履行《公约》的情况提出了一系列意见和建议,其中就包括了对中国落实《公约》第33条的相关意见和建议。

本文通过历史溯源视角,使用文本解读的方式,结合《公约》第33条起草过程中的相关资料和国内外研究成果,探寻该条款的基本内涵,分析中国履行该条款的基本状况和实践中可能存在的挑战,并尝试提出相应的对策建议。

## 一 《公约》第33条溯源

和其他一些实体权利的讨论几乎贯穿整个《公约》起草过程相比,<sup>③</sup>第33条的讨论看似波澜不惊。实际上,透过以下描述即可看出,各国代表对《公约》的国内实施与监测的态度和做法很是不同。

2001年联合国大会第56次全体大会通过决议,决定成立一个开放的特设委员会(Ad Hoc Committee),考虑制定一个全面综合的残障领域的新公约。<sup>④</sup>该特设委员会第一次(2002年7月)和第二次(2003年6月)全体会议时,各国代表们还不清楚这个委员会具体要做什么,而且,对于残障领域是否需要一个新的《公约》,大家的意见并不一致。<sup>⑤</sup>最终,经过一系列讨论,与会代表达成了一致意见:遵循联合国决议精神,结合已有各类《公约》的模式(例如《儿童权利公约》)及很多国家已经发展出来的残障反歧视立法经验,在残障领域起草一部新的法律,以便让在联合国人权保护领域中传统上“不可见”的残障社群变得清晰可见。<sup>⑥</sup>

### (一) 特设委员会第三次—第六次全体大会阶段

《公约》的实质性起草进程始于2003年底。当时,为筹备将于2004年5月召开的第三次特设委员会全体大会,特设委员会决定成立一个工作组(working group),为特设委员会的下一轮讨论准备一个草案。

① [http://www.gov.cn/jrzq/2012-09/20/content\\_2229322.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2012-09/20/content_2229322.htm), 最后访问时间:2014年9月25日。中国报告和中国香港报告、中国澳门报告是同时但分别撰写、一起提交的。本文只研究分析中国大陆的情况。

② <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/465/81/PDF/G1246581.pdf?OpenElement>, 最后访问时间:2013年12月20日。

③ 如对《公约》第12、19、24、27条等条款的激烈讨论。

④ 联合国大会决议A/56/583/Add.2, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168e1.htm>, 最后访问时间:2014年7月2日。

⑤ 当时各国意见分歧的观点主要包括:有些国家质疑制定新公约的必要性,认为现有公约已经可以覆盖残障社群了,而且新公约的出台似乎和联合国正在进行的精简机构等不符,提议在现有公约中增加一个任择议定书即可;有些国家虽然不反对制定新公约,但认为只要关注歧视问题,写上几条就可以了。Gerard Quinn and Charles O'Mahony, "Disability and Human Rights: A New Field in the United Nations", in C. Krause and M. Scheinin (eds.), *International Protection of Human Rights: A Text Book* (Turku/Abo: Abo Academi University Institute for Human Rights, 2<sup>nd</sup> revised edn, 2012), p. 275.

⑥ Gerard Quinn et al. *Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability*, [www.ohchr.org/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf) (Last Visited July 4, 2014).

2004年1月工作组结合各国提交的资料,<sup>①</sup>准备了后来大名鼎鼎的工作组版本。<sup>②</sup>同时,特设委员会主席也为未来的讨论准备了一个主席文本。<sup>③</sup>这两个版本中都包括了涉及国家实施与监测机制的相关条款。<sup>④</sup>但是,由于种种原因,2004年5月的第三次特设委员会全体大会并未讨论这一内容。

2004年8月,特设委员会第四次全体大会,第一次对国家实施与监测问题(工作组版本第25条,后来的《残疾人权利公约》第33条,条款具体发展下详)进行了两次集体讨论。<sup>⑤</sup>与会代表普遍认为,鉴于联合国条约机构系统正在酝酿改革,《公约》中的这一部分要考虑当前改革的背景,需要具有一定的前瞻性。多数代表都强调了监测过程中,残障社群及其代表组织参与的重要性,也指出了监测需要区分国际、区域和国内多个层次等问题。<sup>⑥</sup>国家人权机构(National Human Rights Institutions/NHRIs)的代表<sup>⑦</sup>在发言中强调,现有第25条的规定过于简单,关于遵照巴黎原则(the Paris Principles)<sup>⑧</sup>设立的国家人权机构的作用的规定不多。主席在会议总结中表示这一条款的讨论尚未达成共识。<sup>⑨</sup>

① 中国政府为工作组会议提交的草案建议中包含实施监督的内容(建议第13条),主要是从国家要设立协调机制、要进行总体规划和确保资金、要进行残疾调查和数据搜集、要进行社会宣传和残障预防等角度进行的阐述, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/wgcontrib-china.htm>, 最后访问时间:2014年6月10日。其他各国政府提交的草案建议,通过上面这个链接也可以找到。

② <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcwgreport.htm>, 最后访问时间:2014年6月10日。

第25条监测(注112)

国家实施框架(注113)

1. 缔约国应当在政府内指定一个协调中心负责与实施本公约有关的事项,并适当考虑设立或指定一个协调机制,协调不同部门和不同级别的有关活动。

2. 缔约国应当根据本国法律和行政制度,在国家一级保持、加强、指定或设立一个框架(注114),促进、保护和监测本公约中确认的各项权利的实施情况。

注112:工作组没有时间审议公约草案的国际监测问题。但是工作组中一些成员表示国际监测对他们来说是一个相当重要的问题。而其他成员在这方面却有所保留。

注113:工作组没有详细讨论本规定草案的措词。它指出,特设委员会不妨进一步讨论这一问题,并考虑到正在进行的对现有联合国人权条约监测机构工作的审查。

注114:关于国家人权机构在促进、保护和监测本公约实施进程中的作用,工作组未就若干问题达成一致,但一些成员认为,这些机构除其他外,可履行下列职能:提高残疾人和普通民众对公约各项规定的认识;监督国家立法、政策和方案,确保其与本公约相一致;进行或推进对公约或国家立法的影响的研究;制订一项制度,评估对残疾人的上述影响;以及听取对未遵守公约的投诉。

③ 主席版本很长,分为两个模式即模式A和模式B。模式A的主要内容包括:建立或完善国家机构、建立报告程度、建立残疾人监察员(Disability Ombudsperson),但公约并不建立一般的条约机构,缔约国对本公约的定期汇报由其他条约机构承担。模式B的主要内容包括:国家机构的设立或完善,建立专门的条约机构(残疾人权利委员会)、国家报告审议问询等一系列制度。模式B比模式A繁琐,但两个模式都是将国内实施和监测与国际监督融合在一起进行讨论的。<http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/wgcontrib-chair2.htm>, 最后访问时间:2014年6月8日。

④ 见前两个注释。

⑤ 以下关于特设委员会第四次全体大会的讨论源于公开的会议速记, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart25.htm>, 最后访问时间:2014年6月5日。

⑥ 本次讨论中国代表未发言。

⑦ 对国家人权机构在《公约》起草过程中的表现及作用,参见 Gerard Quinn and Charles O'Mahony, "Disability and Human Rights: A New Field in the United Nations", p. 298。

⑧ 1994年联合国大会通过《促进和保护人权的国家机构的决议》,简称“巴黎原则”, <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>, 最后访问时间:2014年5月9日。根据该原则建立的国家人权机构应当是依法设立、独立于政府,并有财政支持、人员组成多元化、可以接受个人和组织的投诉等特点。

⑨ 2002年8月23日特设委员会第四次全体大会讨论速记。

2005年1月,特设委员会的第五次全体大会并未涉及到工作组版本第25条国家实施与监测的讨论。<sup>①</sup>2005年8月特设委员会第六次全体大会出现了一些新气象。<sup>②</sup>这次全体大会围绕国家实施与监测问题,进行了5次讨论。<sup>③</sup>讨论的焦点集中于:如何体现《公约》在监测上的示范作用和超前性,至少不能比已有人权公约的监督效果弱;如何将残障社群及其代表组织纳入整个过程之中;代表们普遍同意监测中需要有国际监督和国内监督两个组成部分且国际合作、国际监督和国内监督和实施是不可分割的;包括以色列、<sup>④</sup>有关国家人权机构<sup>⑤</sup>和国际残障联盟<sup>⑥</sup>(International Disability Caucus/IDC)等多国、多个组织都提交了相关草案,希望对这一部分进行详细讨论,但也有一些国家<sup>⑦</sup>希望对第25条的具体讨论等联合国人权事务高级专员办事处(Office of the High Commissioner for Human Rights/OHCHR,简称“人权高专办”)的相关研究报告出来后再酌情进行。所以,特设委员会第六次全体大会对第25条的讨论实际上还是初步的。<sup>⑧</sup>

从前述这一阶段的讨论可以看出,各国对《公约》批准后各国如何自我监督和接受国际监督还存有不少顾虑,所以对这一部分的讨论并不积极。

## (二) 特设委员会第七次和第八次全体大会阶段

2005年10月特设委员会主席唐·麦凯(Don Mackay)给全体代表一封公开信,对根据前六次全体大会集体讨论的草案进行编辑后的状况做了通报。他特别提到过去对于原工作组版本第25条的讨论并不充分,他希望在2006年1月底的特设委员会第七次全体大会上能有进一步的讨论,并最终达成一致意见。<sup>⑨</sup>

2006年1月,在特设委员会第七次全体大会召开前,人权高专办公布了《就当前监测机制、监测机制可能的相应改进和创新为人权高专办准备的专家报告》。<sup>⑩</sup>这一报告对当时联合国国际人权法的监督机制特别是国际监督部分做了详细描述。报告指出,现有的监督手段主要包括条约机构对国家报告的定期审议机制、通过任择议定书接受个人或团体的来文投诉机制、接受国家间控诉、对相关国家提出进一步询问和要求机制等。此外还包括诸如通过一般性意见、主题讨论、国家访问等手段监督缔约国履约。报告指出,过去各人权条约机构之间协调少,联合国改革动议就是要加强条约机构间的协作,使之有效和高质量,在这一背景下《残疾人权利公约》的监督更需要有特色。报告提出,设立残障监察员或人权倡导机制(如特别报告员机制)、举行缔约国之间的会议和进行(国家间的)同行评价等都体现了机制创新。在涉及国内监测部分,这份专家报告也承认,当时除了尚未生效的《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》

① <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc5documents.htm>, 最后访问时间:2014年6月7日。

② 特设委员会主席改由新西兰驻联合国大使唐·麦凯担任,麦凯积极而有效的组织为后续的公约草案讨论的顺利完成奠定了基础。

③ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6summary.htm>, 最后访问时间:2014年6月7日。

④ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6israel.htm>, 最后访问时间:2014年6月7日。

⑤ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6nhri.htm>, 最后访问时间:2014年6月7日。

⑥ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6contngos.htm>, 最后访问时间:2014年6月7日。

⑦ 中国代表在本次大会上有一次发言,主张对第25条的讨论等人权高专办的专题研究提交后再做具体讨论。见2005年8月9日大会讨论速记。

⑧ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6reporte.htm>, 最后访问时间:2014年6月8日。

⑨ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcchairletter7oct.htm>, 最后访问时间:2014年6月10日。

⑩ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7documents.htm>, 最后访问时间:2014年6月9日。

外,国际人权条约对缔约国国内实施的约束并无先例。<sup>①</sup>可见,《公约》第33条体现了国际人权法的发展和进步。这份报告最后还提到了国家人权机构这一机制在国内实施监测方面的前景。<sup>②</sup>

2006年1月特设委员会第七次全体大会召开前,麦凯主席在各类国家和组织提供的建议文本的基础上,<sup>③</sup>为集体讨论准备了一个更为详尽的主席文本,<sup>④</sup>该版本侧重于国际监测方面。不过,大会讨论却是围绕着为这次会议专门准备的工作文本(working text)展开的。相比较于主席文本,大家普遍认为工作文本比较概括,对缔约国而言更易操作。此时,原2004年工作组版本中的第25条已经变更为了工作文本中的第33条。<sup>⑤</sup>对该条款,与会者普遍赞同其中关于残障社群和代表组织全程参与的具体规定,但担心他们如何才能有效地参与到监督进程中。与会者主张,根据不同国家的政治结构,对于“中心”(focal points)的任命可以是一个也可以是多个;实施和监测的规定要清晰分开;对于独立监督机制,大家建议要灵活。麦凯主席表示上述意见都会反映在修订的文本中。在特设委员会第七次大会的总结中,修订后的工作文本的第33条<sup>⑥</sup>与最后正式通过的《公约》第33条十分相似。

2006年8月特设委员会第八次全体大会并没有公开的速记可查,而在该次大会的临时报告<sup>⑦</sup>中,第33条的内容与同年12月通过的《公约》第33条完全一致。

### (三) 第33条最终文本

经过上述讨论和起草过程,《公约》第33条最终规定如下:

#### “第33条 国家实施和监测

一、缔约国应当按照本国建制,在政府内指定一个或多个协调中心,负责有关实施本公约的事项,并应当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。

二、缔约国应当按照本国法律制度和行政制度,酌情在国内维持、加强、指定或设立一个框架,包括一个或多个独立机制,以促进、保护和监测本公约的实施。在指定或建立这一机制时,缔约国应当考虑与保护和促进人权的国家机构的地位和运作有关的原则。

三、民间社会,特别是残疾人及其代表组织,应当获邀参加并充分参与监测进程。”

① 《就当前监测机制、监测机制可能的相应改进和创新为人权高专办准备的专家报告》,第74、75、76段。

② 《就当前监测机制、监测机制可能的相应改进和创新为人权高专办准备的专家报告》,第77段。

③ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata33sevscomments.htm>,最后访问时间:2014年6月10日。

④ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7discussmonit.htm>,最后访问时间:2014年6月10日。

⑤ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7ann2rep.htm>,最后访问时间:2014年6月11日。

⑥ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7report-e.htm>,最后访问时间:2014年6月11日。该版本与最终版本在细节上的差异,在本脚注和正文下文中以字体加粗标示。

#### 第33条 国家实施和监测

1. 缔约国应当……在政府内指定一个或多个协调中心负责与实施本公约有关的事项,并适当考虑设立或指定一个协调机制,促进各部门和各级别的有关行动。

2. 缔约国应当根据本国法律和行政制度,……在国家一级维持、加强、指定或设立一个独立机制,……以促进、保护和监测本公约的实施情况,必要时考虑到具体的性别和年龄问题。在指定或建立这一机制时,缔约国应当考虑到与保护和促进人权的国家机构的地位和职能有关的原则。

3. 民间社会,特别是残疾人及其代表组织,应当获邀参与监测过程并充分参加监测活动。

⑦ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc8intreporte.htm>,最后访问时间:2014年6月11日。

与特设委员会第七次大会最后修订的第33条相比,该条第1款增加了“按照本国建制”,以体现对各国行政体系差异的尊重;第2款,尽管在讨论中有代表反对使用“框架”一词,但最终文本保留了“框架”,并与“机制”形成包含关系;第3款的改动主要是对语言的精炼,将“获邀参与监测过程并充分参加监测活动”修改为“获邀参加并充分参与监测过程”。

## 二 《公约》第33条核心要义解析

### (一) 联合国有关组织的“官方”解释

按照《公约》要求,缔约国批准后两年需要递交首期报告,然后每4年递交普遍性审查报告。为及时指导各国履约,联合国人权理事会(UN Human Rights Council)委托人权高专办就如何实施和监测《公约》进行了专门研究。2009年12月,后者出版了《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》(以下简称《专题研究》)。<sup>①</sup>人权高专办《专题研究》可被视为联合国内部的“官方”指南。它对《公约》第33条总体理解如下:

“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33条第1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33条第2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。

19. 根据贯穿整个条约的残疾人参与的原则,第33条第3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。”

人权高专办《专题研究》中,对第33条的具体落实进一步提出如下建议:

#### 1. 第33条第1款“中心”和“协调机制”

人权高专办《专题研究》指出,《公约》第33条第1款是从国家负有实施责任角度入手,首先通过指定或任命“中心”的方式,在行政组织内设立一个或多个的“中心”具体负责实施《公约》。它特别提出,为了凸显《公约》的残障社会模式和权利为本的导向,这一“中心”最好不再设于卫生部、教育部或福利部门等传统残障事务管理的部门,而“应选择负责司法和人权的部委”。并且,要尽可能设在最高级别政府系统内,如“总统或总理办公厅或内阁办公厅内

<sup>①</sup> 人权高专办的各类专题研究并不具有法定效力,但由于高专办在联合国人权事务领域的权威性,其出台的各类文件普遍得到了各国的认可和尊重。很多时候人权高专办也会和各条约机构密切合作,一起推动一般性意见等更加有针对性的条约解释的出台。<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/ThematicStudies.aspx>,最后访问时间:2014年5月7日。

部最为理想”。同时，考虑到残疾人事务的多部门实施、跨部门合作特别重要，《专题研究》建议设立一个“协调机制”，将各平行“中心”连通起来。《专题研究》还建议，这样一种组织实施的行政结构应该从中央到地方、每个层级都有所体现。<sup>①</sup>

## 2. 第33条第2款“监测框架”和“独立机制”

促进、保护和监督在《公约》实施中非常重要，因此《专题研究》要求缔约国建立一个完整的监测框架。这个框架可以只包含一个单一实体，并且由这个单一实体实施上述三项职能；也可以根据国家建制特点，设立一个包含多个实体的框架，其中，至少要有一个是独立机构。而这一独立机构，《公约》强调要依据“巴黎原则”进行组织运作。《专题研究》强调：“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；(b) 设立或指定的框架必须有能力充分执行促进、保护和监测实施《公约》的任务。……(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。”<sup>②</sup>

## 3. 第33条第3款“民间社会有效参与”

《残疾人权利公约》是联合国历史上第一个有各类（残障）民间组织积极参与立法全过程的公约，所以《公约》的实施、评估、监督等过程特别注意民间社会的参与。《专题研究》指出，按照第33条第3款的要求，残疾人及代表组织要充分参与监测过程，包括直接与间接参与。政府通过与残疾人组织的开放性讨论，明确残疾人民间组织参与的条件，建立一个全国性组织框架。<sup>③</sup> 该款对残疾人组织“充分”参与的详尽规定，实质上和前款中的“协调机制”和“监督实体”中要纳入残疾人和残疾人组织是一脉相承的。残障社群及其代表组织应参与《公约》的实施过程的监督，自上而下和自下而上的双向过程都应是无障碍的、充分的。

## （二）学术界及国际非政府组织的相关研究

随着各国陆续签署和批准《公约》，不少国家的人权机构、民间组织和学者开始着手研究《公约》的实施和监督条款以推动国内落实。2008年马格雷特（Frédéric Mégret）就敏锐指出《公约》对国家责任的详细规定是绝无仅有的，之前任何国际公约都没有对国内实施的详细规定。<sup>④</sup> 亲自参与《公约》讨论过程的珍妮·劳德（Janet E. Lord）和迈克尔·斯坦恩（Michael A. Stein）更是在文章中指出，《公约》乃是促进国内立法改革、促进国内社会转型和文化重建的推进器，其在监督机制上进行了结构创新，并具有实体内容，这些规定将促进各国将国际人权标准内化为国内法。<sup>⑤</sup>

在研究本条款的最新学术作品《〈残疾人权利公约〉第33条：实施和监督公约的国家结

① 人权高专办《专题研究》第22-36段。

② 人权高专办《专题研究》第37-68段。

③ 人权高专办《专题研究》第69-72段。

④ Frédéric Mégret, “The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?”, (2008) 30 *Human Rights Quarterly* 494, pp. 494-516.

⑤ Janet E. Lord and Michael Ashley Stein, “The Domestic Incorporation of Human Rights Law and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, (2008) 83 *Washington Law Review* 449, pp. 449-479.

构》<sup>①</sup>一书中,主编高蒂尔·柏寇(Gauthier de Beco)博士和他的合作者在第1章的开篇就指出,公约第33条对国家在实施和监督领域提出了3个核心任务:一是任命一个“中心”,有必要的,建立协调机制;二是任命或建立独立的监测机制;三是保障民间组织的参与。<sup>②</sup>虽然,他们对《公约》第33条的具体解释并没有超越人权高专办《专题研究》的解释范围,但他们强调了“中心”对引领和管理国内残障政策的重要性。<sup>③</sup>他们指出,任命的“中心”需集中注意力于国内政策发展及其协调一致性,充当《公约》实施的促进者和专业机构;通过报告、监督和意识提升活动,协调政府各个部门的行动;密切联系独立机构和民间社会。<sup>④</sup>在对第33条第2款的解释中,他们还重点分析了促进、保护和监督的内容以及实现的手段。<sup>⑤</sup>他们还分析了第3款民间社会的参与形式和参与内容。<sup>⑥</sup>这些论述都进一步丰富了《专题研究》的内容。

通过此书所呈现的6个欧洲国家的具体实施和监测个案,可清晰地看到这些国家是如何具体落实《公约》第33条的。

表1 欧洲6个国家对《公约》第33条的具体落实情况一览<sup>⑦</sup>

国家	33 (1) 落实形态	33 (2) 落实形态	33 (3) 落实形态
丹麦	社会事务部 (Ministry of Social Affairs)	丹麦人权机构 (Danish Institute of Human Rights) 丹麦残疾人理事会 (Danish Disability Council) 议会监察员 (Parliamentary Ombudsman)	丹麦残疾人组织 (Disabled People Organization Denmark/DPOD)
英国 <sup>⑧</sup>	残疾人事务办公室 (Office for Disability Issues/ODI) 等4个办公室	平等与人权委员会 (Equality and Human Rights Commission/EHRC) 等4个独立机构	英国残疾人理事会 (UK Disabled People Council/UK DPO)
意大利	融合与社会政策总署—隶属劳工和社会政策部 (Directorate-general for Inclusion and Social Policies-into Ministry of Labor and Social Policies)	残障者状况的国家监测及科学委员会 (National Observatory on the Situation of Persons with Disabilities and the Scientific Committee)	国家残疾人理事会 (National Council on Disability)

① Gauthier de Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention* (Netherland: Martinus NIJHOFF Publishers 2013).

② Gauthier de Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, p. 11.

③ Gauthier de Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, p. 29.

④ Gauthier de Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, p. 30.

⑤ Gauthier de Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, pp. 52 - 53.

⑥ Gauthier de Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, p. 55.

⑦ 资料来源于《〈残疾人权利公约〉第33条:实施和监督公约的国家结构》一书,表格系本文作者自行整理。需要注意的是,上述各国还都仍然处于调整其残疾人政策和立法的过程中,故该表呈现的是2013年这本书出版前的一个静态状况。因篇幅和讨论主题的原因,对上述各国的实施和监测机制,本文不做详细描述。

⑧ 英国因政治体制关系,英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰各自都有独立平权机构。

续表

国家	33 (1) 落实形态	33 (2) 落实形态	33 (3) 落实形态
斯洛文尼亚	劳工、家庭和社会事务部 (Ministry of Labors, Family and Social Affairs)	政府残疾人理事会 (Government Council for Persons with Disabilities)	斯洛文尼亚国家残疾人组织和残疾人自组织理事会 (Slovenian National Council of Disabled Peoples' Organization and DPOs)
奥地利	社会事务部 (Ministry of Social Affairs)	监测委员会 (Monitoring Committee)	奥地利国家残疾人理事会 (Austria National Council of Disabled People/OAD)
西班牙	支持残障政策总署 (Directorate-General on Policies to Support Disability) 国家残障委员会 (National Disability Council)	西班牙残疾人代表委员会 (Spanish Committee of Representative of People with Disabilities/CERMI)	残疾人自组织 (Disabled People Organizations)

德国 (2007)<sup>①</sup> 和加拿大 (2011)<sup>②</sup> 的国家人权机构及欧洲议会人权理事会 (2008)<sup>③</sup>, 也都对《公约》实施机制进行了一些研究。全程参与《公约》讨论的国际残障联盟在 2010 年 5 月为指导民间组织参与《公约》也特别编写资料, 对民间组织如何参与监测做了详细描述。<sup>④</sup> 2011 年 5 月精神障碍倡导中心 (Mental Disability Advocacy Center) 也出版了关于如何实施第 33 条的研究成果。<sup>⑤</sup> 这些研究也都是根据人权高专办的专题研究报告而来的。

《残疾人权利公约》在中国的研究刚刚开始, 目前的一些研究以介绍《公约》为主, 对实体权利也已经进行了一些更为具体的讨论, 但尚无对《公约》监督机制的详细研究。<sup>⑥</sup> 也有硕士学位论文对《公约》的监督机制进行了研究, 但其结论与中国《首期履约报告》及联合国人权高专办《专题研究》还距离颇大。<sup>⑦</sup>

### 三 中国履约情况及面临的挑战

#### (一) 中国关于《公约》第 33 条执行情况的汇报及联合国的反馈

2010 年 8 月, 中国政府按照《公约》第 35 条向残疾人权利委员会提交了《首期履约报告》。

- ① [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/handbook\\_the\\_role\\_of\\_national\\_human\\_rights\\_institutions\\_in\\_the\\_un\\_treaty\\_body\\_process.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/handbook_the_role_of_national_human_rights_institutions_in_the_un_treaty_body_process.pdf), 最后访问时间: 2014 年 3 月 1 日。
- ② <http://www.nuigalway.ie/cdlp/documents/publications/ICC%20SurveyReport33.2.pdf>, 最后访问时间: 2014 年 3 月 1 日。
- ③ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1355349>, 最后访问时间: 2014 年 3 月 1 日。
- ④ <https://docs.google.com/document/d/1Y3vzn08xUgrvZf0yMynDLsr-qvTe6QnadOwnCxMEMY/edit?pli=1>, 最后访问时间: 2014 年 3 月 1 日。
- ⑤ [http://mdac.info/sites/mdac.info/files/Article\\_33\\_EN.pdf](http://mdac.info/sites/mdac.info/files/Article_33_EN.pdf), 最后访问时间: 2014 年 6 月 11 日。
- ⑥ 段小蕾:《中国积极履行〈残疾人权利公约〉》, 载《人权》2011 年第 4 期, 第 43-47 页; 王姣艳:《保障残疾人基本权利的国际行动——解读联合国〈残疾人权利公约〉》, 载《现代特殊教育》2007 年第 7 期, 第 74-76 页; 张爱宁:《国际法对残疾人的保护——兼评联合国〈残疾人权利公约〉》, 载《政法论坛》2010 年第 4 期, 第 139-146 页; 曲相霏:《〈残疾人权利公约〉与残疾人权利保障》, 载《法学》2013 年第 8 期, 第 105-112 页。
- ⑦ 张可人:《〈残疾人权利公约〉监督机制研究》, 湖南师范大学 2009 年硕士学位论文。

根据《首期履约报告》，中国对《公约》第33条的理解或具体落实情况是：残疾人工作委员会<sup>①</sup>作为协调中心和协调机制（落实第33条第1款）；全国人大和政协进行监督检查（落实第33条第2款）；中国残疾人联合会等残疾人代表和组织深入、广泛参与《公约》实施（落实第33条第3款）。<sup>②</sup>

残疾人权利委员会作为条约监督机构，对中国报告的实施和监测部分提出了问题清单，<sup>③</sup>希望进一步了解中国政府关于独立监测机制的情况。委员会特别关注除中国残疾人联合会外，独立监测机制还包括哪些组织或实体。中国政府及时做出了答复，<sup>④</sup>但答复的内容主要涉及的是对中国残疾人监测统计体系的介绍。<sup>⑤</sup>

经过公开的建设性对话，且审慎研究其他渠道获得的资料后，2012年10月残疾人权利委员会对中国的《首期履约报告》作出了《结论性意见》，表达了对中国缺乏独立国家人权机构和除中国残疾人联合会外缺少残疾人组织充分参与监测机制的关切，并提出建立独立机制及扩大残疾人组织参与范围的明确建议。<sup>⑥</sup>

虽然在法律意义上，残疾人权利委员会的《结论性意见》是一种软约束，缔约国并没有法定的履行义务，但从残疾人权利委员会通过《公约》获得的监督权力（第34、36、37条），及缔约国批准《公约》后即应当接受《公约》约束的角度看，残疾人权利委员会的《结论性意见》，具有相当权威性，缔约国需要慎重考虑。

## （二）中国在履约过程中已面临和可能面临的挑战

首先，通过《结论性意见》可看出，残疾人权利委员会对中国落实《公约》第33条，尤其是其第2款和第3款的情况存有疑虑。这容易成为一些组织攻击中国人权状况的借口，应引起注意。

其次，残疾人工作委员会作为一个多部门的组织协调机制，成为落实第33条第1款的“总中心”后，可否再在各级行政系统中设立或任命多个小（次级）“中心”，以丰富落实第33条第1款的总体框架呢？从《首期履约报告》来看，中国政府并没有对“总中心”之外的其他政府部门和组织有明确的权责安排，这容易让国际社会误认为中国在政治框架中对残障事务的管理格局不清晰。

第三，促进、保护和监督机制与《公约》的要求还有距离。按照《专题研究》和第33条第2款的规定，促进、保护和监督机制的框架中至少应包含一个“巴黎原则”下的国家人权机构。如果缔约国将上述促进、保护和监督三个职能分别赋予不同的部门履行，也可以建立一个由多个独立机构组成的框架。不论各国采取的实施措施差异如何，都应有一个按照“巴黎原则”建立的国家人权机构。中国的《首期履约报告》显然注意到了这一点，该报告也强调各级人大和政

① 残疾人工作委员会（简称“残工委”，原称“残疾人工作协调委员会”），成立于1993年，是我国推动残疾人事业发展的多部门协调议事机制，该机制从中央政府到地方县级政府都存在。

② 《首期履约报告》第150-153条。

③ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/457/08/PDF/G1245708.pdf?OpenElement>，最后访问时间：2014年3月15日。

④ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session8.aspx>，最后访问时间：2014年3月15日。

⑤ 根据《公约》第31条的要求，我国从2007年开始进行残疾人状况的监测和小康进程的跟踪，并定期公开监测数据。

⑥ 参见《结论性意见》第49、50条。

协的执法监督检查的职能。但现实是，人大和政协分别作为立法机构和政治协商、参政议政的组织，和《公约》要求的独立人权机构并不相同。而且，人大和政协的日常事务纷繁，按照《公约》的要求进行履约检查并不容易。

最后，民间残障社群参与不足。改革开放后，随着中国残疾人事业的发展，中国残疾人联合会作为中国特有的、具有中国特色的“官办民间组织”，已经发展壮大成一个稳定的机构，可被视为中国残疾人的总代表。这些年来，残疾人事业和残联业务范围不断拓展，残联系统的管理职能日益繁重，而代表和服务的能力未能得到均衡发展。面对残疾人日益多样的服务需求，残联系统往往有心无力。<sup>①</sup>这给了民间残疾人组织和残疾人自组织生长和发展的空间。<sup>②</sup>但是，在中国的《首期履约报告》准备的过程中，除了中国残疾人联合会之外，似乎并无其他基层残障服务组织和草根残障社群组织代表积极参与的情况。目前我国对民间残障社群力量，总体还重视不够，支持手段比较匮乏，还不能有效促进民间组织的发展。<sup>③</sup>

## 四 推动中国落实《公约》第33条的初步建议

### （一）行政组织框架层面，明确各类“中心”的地位并加强其能力建设

为落实《公约》第33条第1款，建议继续加强各级残疾人工作委员会的组织协调能力。目前，我国民政部社会福利和社会慈善事业促进司已成立了残障人福利处，教育、卫生等部门也有专门或相对集中处理残疾人事务的部门，中国残疾人联合会也已经形成一定的管理职能。但上述各类小“中心”的地位、职权和职责都还不十分明确，残疾人工作委员会的组织协调能力还有限。建议明确承认这些小“中心”的地位、职权和职责，理顺不同部门相关组织之间的关系，使《公约》实施和国内的残疾人事务管理形成比较一致的组织构架。

### （二）法律政策层面，通过特别程序以促进多元参与

为落实《公约》第33条第2款，建议通过相关程序，设立一个相对独立的、有财政保障的、由多元主体参与的残疾人工作组织。为设立该组织，可先建立一个多元的协调会议形式（框架）。该组织不一定要完全符合“巴黎原则”的要求，但应当是一个比现有残疾人工作委员会更具有“民间”特色或独立性的组织。其人员可包括已分别独立注册的五大残疾人及其亲友协会的代表、公设或民间服务机构代表、残疾人研究领域的专家学者、中国残疾人联合会和相关部门代表等与残疾人事业相关的社会各界代表。这个组织的主要职责是连接民间与政府部门，监督政府各部门落实《公约》的情况，与联合国残疾人权利委员会建立某种合作关系，并且可以在中国政府定期报告撰写的过程中，参与、协调和反映基层声音。这一组织虽无任何司法权力，但是

① Karen Fisher and Li Jing, “Barriers to Supply of Non-government Disability Services in China”, (2012) *Journal of Social Policy*, pp. 1-41.

② 段小蕾：《民间残疾人组织现状分析及发展建议》，载《残疾人研究》2013年第2期，第51-56页。

③ 中国社会科学院社会政策研究中心课题组：《民办残疾人康复服务机构发展状况报告——对北京市的调查》，载《学习与实践》2008年第5期，第127-136页。王名、丁晶晶：《中国残疾人社会管理的创新路径》，载《学会》2012年第9期，第12-17页。

在其联系民间的过程中，可协助将各类民间投诉反映到相关部门，对确实需要支持的案件，通过联系各类资源，进行法律帮助。<sup>①</sup>

### （三）促进残障社群民间组织的参与

中国残疾人事业的发展，离不开民间组织的广泛参与，特别是目前中国残障社会服务界中民间力量已经占据了相当比例。鼓励、支持民间残障组织发展，残联及相关政府部门与民间组织形成良好的合作伙伴关系，可以有效地推动中国残疾人事业发展。应当鼓励各地残疾人社会服务机构组建联合会或协会，建立不同层级的同业联盟，民间组织机构的代表应当参与到《公约》的履约监督过程中。这些更加草根的民间组织和中国残疾人联合会并非竞争关系，而是合作伙伴，他们共同在国际舞台上多面向地展现中国残疾人和残疾人组织的风采。目前北京等地已经改革了民间组织双重管理体制，<sup>②</sup> 还应鼓励其他地方积极探索残障民间组织和残障服务组织直接登记的实践，探索建立这些民间组织和地方各级残联的新型伙伴关系。

## 结 语

本文主要通过文本分析的方法，向读者清晰描述了《残疾人权利公约》第33条的起源和目前国际社会对这一条款的具体含义所达成的基本共识；文章还展现了中国履行《残疾人权利公约》第33条的状况以及联合国残疾人权利委员会对中国履约状况的意见。本文认为中国在履行《公约》第33条方面，还需要进行进一步的行政组织安排调整、考虑设立相关的独立监督实体，鼓励残障社群的多层次、多方面的参与。《残疾人权利公约》需要各个缔约国根据自身国情并结合国际社会的要求认真履行。

## Mechanism of National Implementation and Monitoring of Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Li Jing and Gao Yuan

**Abstract:** Article 33 of the *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) is about “National implementation and monitoring”. That is a substantive provision which regulates the states in detail in the implementation of the CRPD at the national level and it also reflects the development and evolution of the international human rights laws. In recent years, under the request from UN Human Rights Council, the Office of the High Commissioner for Human Rights delivered a thematic study on article 33 and it would be seen as the “official guidance” from UN for the implementations of the state parties. Many countries’ human rights institutes, relevant organizations and western academia have produced the guiding opinions for their national enforcements of implementation and monitoring of article

① 目前中国的残联已经具备上述很多功能，而一个独立性更强、更加民间化、多元化和高度专业化的组织，可能为《公约》的实施增添新的力量。

② <http://www.bjnews.com.cn/news/2013/03/29/255693.htm>, 最后访问：2014年7月4日。

33. Although China had achieved greatly on disability undertakings in the past decades, it still had some gaps on independent monitoring mechanism comparing article 33 of CRPD. It can be found that attention should be paid to improve the multi-levels' mechanism of administration, consider to establish some kinds of independent monitoring bodies and encourage more social participations from different levels and different approaches, which can actually improve the performance ability of China.

**Keywords:** *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Implementation and Monitoring on National Level, Protect the Rights of Persons with Disabilities

(责任编辑: 曲相霏)