



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22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

通过全纳教育等途径赋权残疾儿童以使他们享有人权*

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告是根据人权理事会第37/20号决议提交的，联合国人权事务高级专员在报告中概述了关于赋权残疾儿童的法律框架和实际措施。她侧重通过参与和全纳教育赋权，并分析如何促进残疾儿童的个人和公共决策、促进他们融入社区以及保护他们免受虐待、剥削和暴力。高级专员在报告的结尾提出了一系列建议，协助各国赋权残疾儿童以使他们享有人权。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 人权理事会在第 37/20 号决议中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，主题为通过全纳教育等途径赋权残疾儿童以使他们享有人权，并提交理事会第四十届会议，以便为关于儿童权利的年度全天会议提供信息。

2. 残疾儿童与所有其他儿童享有相同的权利，赋权残疾儿童取决于这些权利的实现。在不同文化和地区，人们常常忽视儿童作为家庭、社区和社会参与者的能动性，或拒绝承认和尊重这种能动性，认为这不合时宜。由于性别、年龄、缺陷、肤色、种族、族裔或社会出身和宗教等原因，残疾儿童在享有和行使权利方面面临一系列交叉障碍。从出生起，残疾儿童就面临更大的风险，可能不被登记或不被统计，被剥夺受教育的机会以及平等娱乐和融入社区的机会。与其他儿童相比，他们更有可能被送进机构，在机构中以及在家庭、学校和整个社区，他们更容易遭受暴力侵害。残疾儿童在主张其权利时，包括参与权、在决策中表达意见并被听取的权利以及诉诸司法的权利，他们面临的障碍加剧了遭受的侵犯权利行为。

3. 虽然国际人权法未定义“赋权”，但人们普遍认为，“赋权”一词涵盖了一系列旨在实现自决和充分参与社会的广泛措施。赋权就是让每个人掌握自己的内在力量，塑造自己的生活和社区生活，也是要避免和消除会削弱、忽视或轻视个人在这方面力量的措施和做法。在本报告中，高级专员从以下方面阐述对残疾儿童的赋权：支持和培养他们的能动性，使其具有能力、知识和环境，以决定自己生活和社区生活的方向，特别是在行使权利和处理与他们有关的事务方面。

4. 建立强有力的法律和政策框架，提高人们对残疾儿童权利的了解和认识，并实施促进包容和参与的良好做法，这些都有助于赋权残疾儿童，使他们与其他儿童平等地充分享有权利。让他们受教育是这种赋权的一个关键因素，也是使他们能够积极参与社区以及参与影响到他们的决策和政策的一个重要途径。要为残疾儿童赋权，可以通过全系统措施消除歧视和有害成见，保护他们免受暴力和虐待，确保在社区生活的权利得到家人的支持，并确保有效监督、问责和诉诸司法。

5. 为编写本报告，高级专员办事处向所有会员国发出普通照会，请其提供投入。办事处收到 25 个国家的书面意见，还收到一些民间社会组织、联合国机构和其他国际实体提交的材料，包括联合国儿童基金会(儿基会)和负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表。¹

二. 通过参与实现赋权

6. 赋权和决策相辅相成。拥有发言权并参与有关自己生活和社区的决策可增强能动性和赋权。同时，一个促进赋权和行使权利的有利环境有助于进一步加强参与和决策。参与是一个持续的过程，包括儿童与成人之间在相互尊重基础上的信息共享和对话，由此使儿童了解自己和成人的意见如何得到考虑并影响这些过程

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Children/ThematicReports/Pages/ChildrenWithDisabilities.aspx。

的结果。² 残疾儿童有意义地参与影响其生活的所有事务，对于落实其权利至关重要，因此应成为赋权的核心。³ 残疾儿童的参与通过帮助儿童获得能力、技能和知识，拓展抱负和获取信心赋予他们权能。这也使责任承担者承认残疾儿童是权利持有人，有权在其社区和整个社会中发挥积极作用。⁴ 参与是一个贯穿各领域的概念，既是一项实质性权利，也是实现残疾儿童所有人权的基本原则。

A. 法律框架

7. 《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》都为残疾儿童充分有效地参与影响到他们的所有决策制定了强有力的规范框架，无论这些决策是单独还是直接影响到他们，涉及到他们的所有权利，包括获得护理、教育、卫生、娱乐或生活的任何其他方面，或涉及与所有残疾儿童或无残疾儿童相关的一般政策。根据《儿童权利公约》第十二条，缔约国应确保有主见能力的儿童有权对影响到其本人的一切事项自由发表自己的意见，对儿童的意见应按照其年龄和成熟程度给以适当的看待。这项权利加强了儿童作为推动、保护和监测其权利活动的积极参与者的地位。儿童权利委员会将第十二条中发表意见的权利解释为《公约》的基本价值观和一般原则之一，其他几项原则分别是不受歧视的权利、生命权和发展权，以及首先考虑儿童的最大利益。⁵

8. 《残疾人权利公约》基于《儿童权利公约》第十二条的措辞，要求各国确保，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表达意见，并获得适合其残疾状况和年龄的辅助手段以实现这项权利，残疾儿童的意见应当按其年龄和成熟程度适当予以考虑。该公约与《儿童权利公约》的不同之处在于，它没有提及儿童的形成主见能力作为享有发表意见权的先决条件。省略这一点反映了一种观念，即所有儿童，无论年龄和交流方式如何，都应被视为有主见能力，并在适当支助下能够表达意见。正如儿童权利委员会随后强调的那样，儿童的年幼或有缺陷并不能剥夺他们表达意见的权利，也不能减轻在确定其利益时对其意见的重视程度。⁶

9. 因此，《儿童权利公约》强化了各国承认和尊重残疾儿童不断发展的能力的义务，并提供支助加强他们的能力，使他们能够独立决策。在关于在青少年期落实儿童权利的第 20 号一般性意见(2016 年)中，儿童权利委员会呼吁应让残疾青少年有机会作出有辅助的决策，以促进他们积极参与所有关系到自身的事项。应以儿童为本的方式，通过对话和实例，提供方向和指导，以增强儿童行使包括参与权在内的权利的能力。⁷ 在这方面，《残疾人权利公约》第七条提出了一项明确要求，即残疾儿童应获得适合其残疾状况和年龄的辅助手段以实现表达意见的权利。

² 儿童权利委员会，关于儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(2009 年)，第 3 段。

³ 残疾人权利委员会，第 7 号一般性意见，第 24 至 26、33 和 74 段。

⁴ 同上，第 24 至 26 和 74 段。

⁵ 见儿童权利委员会，第 12 号一般性意见，第 2 段。

⁶ 同上，第 21 段。

⁷ 见儿童权利委员会，第 5 号一般性意见，第 17 段。

10. 残疾儿童可能需要的具体支助和便利包括手语传译、易读格式信息、盲文、触觉交流、通信软件、手势到语音转换技术和个人数字助理。非语言交流形式也必须得到认可和尊重，包括游戏、肢体语言、面部表情和绘画。例如，已经成功运用艺术表现形式来探索无法口头交流的残疾儿童的视角。建立适当的沟通方法可能需要时间，例如，对自闭症或多重障碍儿童，可能需要通过特定的手段来方便沟通。

11. 关于让儿童参与影响到他们的所有事务的要求，必须进行广义解读。⁸ 在影响到儿童的所有决定和程序中，都应征求并考虑到儿童的意见，所有相关人员，包括父母、教师、照料者、医疗专业人员、社会工作者、行政人员、法官、律师、议员和其他人，都应始终如一地落实儿童的表达意见权。在残疾儿童更有可能遭受侵犯人权行为的领域，这一点尤其重要，例如，在享有和行使家庭权、生活并融入社区、免受虐待、剥削和暴力以及诉诸司法和接受全纳教育等方面。

B. 使残疾儿童能够决定自己的生活

12. 残疾儿童必须能够自己决定在何处与何人一起生活。必须使他们能够有意义地参与所有关于其照料安排的决定，包括关于与父母分离或安置在替代性照料机构的诉讼。⁹ 在关于残疾人包括残疾儿童通过其代表组织参与《公约》的执行和监测的第7号一般性意见(2018年)中，残疾人权利委员会建议各国确保与残疾儿童协商并让他们积极参与通过所有计划和战略，以及在落实社区独立生活权时的后续行动和监测。此外，家庭法和政策应包括关于支持和教育残疾儿童的父母的规定，让他们认识到自己有责任让子女参与影响到他们的决策中。

13. 赋权意味着残疾儿童行使的特定技能通常不是在家庭环境中获得的，因为家庭环境中没有与有缺陷人士生活相关的经验。此外，残疾儿童所在社区的现有知识可能无法满足特定缺陷引起的需求，儿童可能需要特定的培训来管理他们的日常需求。学习如何根据自己的不同管理自己的身体，而不被污名化，这对培养他们的自主性和自尊至关重要。儿童应该有机会接受这种培训，以便他们能够发展独立性，充分融入和参与社会。

14. 对于残疾儿童而言，了解他们的身体如何运作以及获得照顾自己所需的技能，对他们的影响超出了社会包容和发展的范围。例如，如果残疾青年不知道他们亲密性的界限，当违背他们的意愿打破这种限制时，他们不会谴责，所以性别暴力可能会少报。残疾儿童常常视为达到法定成年，在家庭和机构中的亲密性常常受到侵犯。有智力和心理社会残疾的儿童尤其受到这种现象的影响。性教育有助于他们了解自己的身体，并能确信地认清自身的限制，从而有助于防止虐待，并有助于他们从童年健康地过渡到青春期和成年期。

⁸ 儿童权利委员会，第12号一般性意见，第26和27段。

⁹ 同上，第53至54和97段。

C. 残疾儿童参与影响到他们的决定

15. 所有儿童，包括残疾儿童，都有权参与影响其生活的公共决策和措施。¹⁰ 儿童权利委员会和残疾人权利委员会都强调，对听取儿童意见的诉讼范围没有限制。¹¹ 这不仅应包括“残疾相关”问题(例如，去机构化、残疾福利、个人援助、无障碍要求或合理的住宿政策)，还应包括影响所有儿童的问题(例如家庭和支助服务、教育、卫生、诉诸司法、社会 and 环境保护城市规划、公共资源分配、交通或学校设计)。《残疾人权利公约》第四条第三款明确提到，各国在义务在拟订和施行立法和政策时以及在关于残疾人的其他决策过程中，“通过代表残疾人的组织，与残疾人，包括残疾儿童，密切协商，使他们积极参与”。

16. 残疾人权利委员会解释说，“代表组织”是由残疾人领导、指导和管理组织。这些组织包括残疾儿童和青年的组织和倡议，这些组织和倡议对于儿童参与公共和社区生活、倾诉的权利以及言论自由和结社自由至关重要。¹² 委员会强调，成年人能发挥关键支持作用，使残疾儿童和青年能够正式或非正式地成立组织和倡议并在其中开展行动。国家有责任创造有利环境，以便设立和运作儿童领导的组织，包括增加公共资源，使其能够履行《公约》规定的职责。¹³ 这种环境应该允许儿童安全地探索和表达观点而不受批评或惩罚。在这方面，应特别注意包容最边缘化的残疾群体和残疾女童，以及代表特定有缺陷群体的支持者或代表性组织。

17. 许多国家在这方面已有良好做法。例如，多民族玻利维亚国在提交的材料中解释说，教育部与残疾人领导的组织协调行动，以加强他们在社区中的参与、代表性和共同责任。在这方面，已经成立了理事会，与残疾儿童家长协会协调，支持有缺陷人士参与影响到他们的事务中。监察员还发挥重要作用，支持残疾儿童和青少年参与市镇层面的决策。

18. 丹麦在其提交的材料中阐述了丹麦残疾人理事会如何支持旨在提高认识和促进尊重残疾人权利的运动。《社会服务法》规定，市镇当局应与家长合作，让生理或心理功能受损的儿童或年轻人参与确定他们的需求，同时考虑到他们的意见、年龄和成熟程度以及他们的最大利益。为加强市镇当局对残疾儿童的支助而开发了个案工作者工具，该工具存储了关于残疾儿童情况的相关信息，包括关于儿童个人观点的信息。

¹⁰ 见儿童权利委员会，第 12 号一般性意见，第 87 段。

¹¹ 同上，第 32 段。

¹² 残疾人权利委员会，第 7 号一般性意见，第 12 段(f)项。

¹³ 见 CRPD/C/GAB/CO/1，第 9 段，CRPD/C/KEN/CO/1，第 8 段，CRPD/C/AUS/CO/1，第 13 段以及 CRPD/C/HUN/CO/1，第 14 段。

三. 有利环境的核心因素

A. 在社区生活并融入社区

19. 家庭可以成为儿童赋权的基本渠道。《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》都认识到在有利的家庭环境中成长对儿童个性的全面和谐发展很重要。¹⁴

《残疾人权利公约》第二十三条保障残疾儿童在家庭生活方面享有平等权利，并规定国家有义务及早向残疾儿童及其家属提供全面的信息、服务和支助，以防止隐藏、遗弃、忽视和隔离残疾儿童(第 3 段)。《公约》禁止违背儿童父母的意愿使子女与父母分离，除非认为这样做符合儿童的最佳利益，并禁止以子女残疾或父母一方或双方残疾为理由，使子女与父母分离(第 4 段)；如果近亲属无法照顾他们，则应尽一切努力在大家庭范围内提供替代性照顾，作为最后手段，可在社区内提供家庭式照顾(第 5 段)。这些标准清楚地表明，对于儿童来说，在家庭中成长的权利是独立生活和融入社区权利的核心，应该向家庭提供必要的信息、指导和援助，以确保他们能够为儿童的最佳发展提供必要的支助和生活条件。¹⁵ 这种支助必须尊重儿童的权利和不断发展的能力，并尊重他们对自身生活不断加大的贡献。¹⁶

20. 尽管许多国家仍将残疾儿童安置在收容机构中照料，¹⁷ 但根据《残疾人权利公约》第十九条，所有残疾人享有在社区中生活的权利以及与其他人同等的选择，而且必须有机会在与其他人平等的基础上选择居所，选择在何处、与何人一起生活。将残疾儿童安置在机构中会使他们的权利更容易遭受基于多种原因的侵犯，这本身就是一种剥夺权能的做法，阻碍了他们融入和参与社区。残疾人权利委员会特别强调，智力残疾儿童、自闭症儿童和心理社会障碍儿童通常在医疗专业人员的建议下被送入机构的风险较高。有充分的证据表明，安置于机构中会损害儿童的发展和福祉。在机构环境中成长的儿童会发育迟缓，尤其是在幼儿时期，而且可能经历不可逆转的心理伤害，包括情感忽视造成的伤害。收容机构中的儿童遭受心理、身体和性暴力的风险要高得多。此外，机构收容是全纳教育的最严重障碍之一。

21. 《残疾人权利公约》第十九条规定了独立生活和融入社区的权利，这排除了出于护理或治疗目的的隔离和收容。残疾人权利委员会一再将去机构化列为优先事项。委员会强调，各国必须制定去机构化战略和具体行动计划，规定关闭收容机构，并进行系统性改革，从而创建基于社区的包容性支助服务。¹⁸ 这些战略必须是跨部门的，涉及社会福利、社会保障、卫生、教育和财政部，以便建立连贯

¹⁴ 见《儿童权利公约》序言、《残疾人权利公约》序言以及第五条、第九条和第十八条。

¹⁵ 见残疾人权利委员会，第 5 号一般性意见，第 37、67、75 和 87 段，以及儿童权利委员会，第 20 号一般性意见，第 50 段。

¹⁶ 见儿童权利委员会，第 20 号一般性意见，第 50 段。

¹⁷ 儿基会，《残疾儿童和青年》，概况介绍，2013 年 5 月，第 24 页。另见儿基会，《2013 年世界儿童状况报告：残疾儿童》，2013 年 5 月，第 42 页；以及联合国，《残疾人是实现可持续发展目标行动的践行人、受益人和参与者》，2018 年联合国残疾与发展旗舰报告，第 247 页。

¹⁸ 见残疾人权利委员会，第 5 号一般性意见。

和可持续的社区和家庭服务。应该让所有行为体努力实现同一目标，包括对社区和社会工作者以及卫生和教育专业人员进行培训和提高认识，以促进形成整个社区的承诺。

22. 有必要与社区接触，才能促进赋权。任何一个儿童都不是孤岛；当儿童融入社区时，会茁壮成长，他们应该接触多种空间，参与其中并培养归属感。学校不应被视为唯一的选项；体育以及同龄人的支持和交流也是促进他们融入社会以及为他们赋权的活动和空间。

23. 尽管目前仍然存在将残疾儿童安置于机构的做法，但一些国家正在有针对性地努力去机构化。克罗地亚在提交的材料中阐述了去机构化以及改造社会福利院和其他法律实体的计划，这是一项实施去机构化和改造护理机构的国家战略，特别是借助发展针对有发育障碍儿童的一系列非机构服务，以及确保提供必要的服务支持他们充分融入社区生活。已经开发了各种社区服务，以支持有发育性残疾的儿童融入社区生活，包括有组织的住房，流动小组提供的支持、辅导和其他服务，心理社会支持服务，以及早期干预和援助，以促进残疾儿童接受教育。该战略包括对教育助理进行专门培训，努力通过体育活动增加残疾儿童在社区的参与度，同时拓展无障碍体育和其他社区设施。

24. 根据罗马尼亚提交的材料，保护儿童权利和收养国家管理局正在实施一个项目，制定一项计划，将失去父母照料的儿童去机构化，转移到社区照料，旨在继续推动儿童去机构化进程，包括对残疾儿童去机构化。该项目为地方当局的能力提供支持，以关闭收容机构并通过社会保障制度为儿童发展替代性服务。残疾儿童参与评估项目内开展的活动，在关闭他们居住的安置中心时，会考虑他们的意见。

25. 在瑞典，为了促进残疾儿童的充分参与和平等，已经逐步关闭所有收容机构，取而代之的是替代性社区财政支助和有针对性的服务，为了能使残疾儿童独立生活。除了在社会保险制度下提供的定期财政支助之外，瑞典社保局还为残疾儿童的父母管理有针对性的社会保险。

B. 免受虐待、剥削和暴力

26. 无论在和平时期，还是在人道主义紧急情况下，残疾儿童都更有可能面临虐待、剥削和暴力。这是多种因素造成的，包括普遍的污名化和歧视，缺乏关于其权利和应得援助的无障碍信息或支助，缺乏法律地位以及缺乏诉诸司法的机会。结果是出现伤害和有罪不罚的恶性循环，剥夺残疾儿童的权能，阻碍他们参与和行使权利。

27. 虽然数据仍然稀缺，也不成体系，但有广泛证据表明残疾妇女和女童更有可能遭受暴力，包括性暴力。¹⁹ 心理或智力残疾儿童是最脆弱的群体之一，遭受性暴力的风险几乎是非残疾同龄人的五倍。²⁰ 残疾女童特别容易受到伤害，因为她

¹⁹ 联合国，联合国旗舰报告，第 290 至 294 页。

²⁰ 世界卫生组织(世卫组织)，“暴力侵害残疾成人和儿童”，可查阅 www.who.int/disabilities/violence/en。

们往往是家庭、社区和机构中暴力和其他有害做法的实施对象。在许多国家，残疾女婴被杀害的风险较大，并容易遭受与其具体情况或身份相关的其他交叉形式的风险，例如生活在机构中的女童、处于冲突或移徙过程中的女童或白化病女童。²¹

28. 在某些情况下，残疾女童和男童成为家庭、护理者或机构内“矫正”或治疗的对象，未经他们同意就对他们进行创伤性或虐待性的程序，如电击疗法、精神外科手术、实验性汞解毒治疗、苛刻的行为矫正制度(包括对自闭症儿童的包裹疗法)、对脑瘫儿童的诱导式教育以及对发育受限儿童的肢体延长治疗。还可能采取措施阻止女童的性与生殖发育，例如生长衰减治疗、强迫绝育或强迫绝育，这侵犯了健康权、家庭权、人格和身体完整得到保护的權利、获得保护免受暴力、虐待和剥削的權利。这种干预是侵入性的、痛苦的和不可逆转的，可能相当于酷刑或虐待，特别是在违背主体意愿的情况下(A/73/161, 第 41 段)。此外，这些做法本质上剥夺了残疾儿童的权能，并违反了《残疾人权利公约》第三条第(八)款规定的尊重残疾儿童逐渐发展的能力并尊重残疾儿童保持其身份特性的權利之原则。

29. 《公约》第十六条要求各国采取一切适当的立法、行政、社会和教育措施，保护残疾人在家庭内外免遭一切形式的剥削、暴力和虐待，包括基于性别的剥削、暴力和虐待，并特别呼吁制定以妇女和儿童为重点的立法，确保查明、调查和酌情起诉对残疾人的剥削、暴力和虐待事件。²² 消除对妇女歧视委员会在其第 35 号一般性建议中呼吁各国设立适当、易获取的保护机制，以防范进一步暴力或潜在暴力，并消除残疾人面临的障碍；²³ 采取措施，确保他们能够获得服务和信息，包括热线电话、庇护所、受害者支助服务以及举报和申诉机制(见 CEDAW/C/FIN/CO/7, 第 33 段, CEDAW/C/KEN/CO/8, 第 23 和 47 段, 以及 CEDAW/C/ARG/CO/7, 第 21 段)。此外，必须指定一个独立机构，负责监测为残疾儿童和成年人提供的服务和设施，包括机构(第十六条第三款)，并应该对关于暴力受害者和幸存者的数据进行收集和分类，以便更好地制定预防和保护政策(见 CRPD/C/HTI/CO/1, 第 31 段以及 CRPD/C/MNE/CO/1, 第 33 段)。

30. 残疾儿童在学校内外也更容易受到欺凌。欺凌有不同的表现方式，例如暴力，也可以表现为冷漠和“无视”。残疾儿童在隔离环境下尤其容易受到欺凌，例如在家庭、特殊学校或日托中心。虽然并非只有残疾儿童才面临欺凌，但隔离的和主流教育环境会助长欺凌。所有儿童作为人都应得到珍视；全纳教育环境应促进差异的各种表现形式，包括基于残疾的差异。

²¹ 消除对妇女歧视委员会第 31 号以及儿童权利委员会有关有害做法的第 18 号联合一般性建议/意见(2014 年)，第 9 段。

²² 《儿童权利公约》第十九条、儿童权利委员会关于儿童免遭一切形式暴力的第 13 号一般性意见(2011 年)、消除对妇女歧视委员会关于基于性别的暴力侵害妇女行为、更新第 19 号一般性建议的第 35 号一般性建议(2017 年)以及两个委员会第 31 号以及第 18 号联合一般性建议/意见对这条规定进行了补充，两个委员会都强调需要采取针对性措施，防止和应对暴力侵害残疾儿童的行为。

²³ 消除对妇女歧视委员会，第 35 号一般性建议，第 40 段(b)项。

C. 诉诸司法

31. 诉诸司法并提供有效补救，使人权受到侵犯的残疾儿童能够得到补偿和赔偿。虽然在大多数情况下，不太可能让当事人恢复到侵权行为发生之前的状态，但寻求正义和承认错误的行为是一个发挥能动性的过程，本身可以为特定个人和其他人(家属和社区)赋权。然而，对大多数儿童特别是残疾儿童而言，诉诸司法是遥不可及的。公共行政以及司法系统和服务并未进行调整，不承认儿童权利和能动性，也不承认他们独特的经历和视角。²⁴ 如果残疾儿童无法获得信息或与外界联系，则报告或寻求援助的行为会受到阻碍。他们可能不知道自己拥有权利，不知道自己的权利意味着什么，也不知道如何举报、提出申诉或寻求正义。

32. 《儿童权利公约》第十二条第二款明确规定应让儿童有权在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中陈述意见。儿童权利委员会在关于少年司法中儿童权利的第 10 号一般性意见(2007 年)中强调，应当提供不同的便利，以确保儿童，包括残疾儿童能够诉诸司法。例如，适合年龄的程序性便利可能要求修改法庭程序和做法、特定环境和适合年龄的援助等。根据《残疾人权利公约》第十三条，缔约国应当确保残疾人在与其他人平等的基础上有效获得司法保护并参与这一程序，包括通过提供程序便利和适龄措施。残疾人权利委员会认为，应当进行法律改革，以确保提供适合年龄和残障的程序性便利(见 CRPD/C/DEU/CO/1, 第 28 段)，以便所有残疾儿童都能诉诸司法，并在确定其最大利益的过程中表达自己的意见(见 CRPD/C/MEX/CO/1, 第 26 段)。

33. 为了实现上述目标，相关机制必须提供无障碍、包容、保密和对性别敏感的程序，以确保残疾儿童能够与他人平等地参与，表达自己的观点，而不会有再次受害的风险，也不用担心报复。²⁵

34. 由于缺乏容易获得的、方便儿童的信息和提高认识活动以帮助人们了解儿童权利，限制了残疾儿童伸张其权利并追究政府和其他人责任的机会。了解他们的权利，获得参与的技能，在收集和应用信息方面获得信心，与他人进行对话以及了解政府的责任，这些都是公民身份包含的重要因素。²⁶ 此外，民间社会和国家人权机构可以支持残疾儿童利用该系统提出申诉并寻求正义；例如，2014 年至 2016 年期间，土耳其举办了 24 次区域研讨会，旨在建设民间社会的能力，加强公共部门和民间社会组织之间的对话，特别是那些倡导残疾人(包括残疾儿童)权利的组织。除此之外，还在全国范围内对公众开展了关于残疾人权利的提高认识运动，包括发行了三部教育动画片。

D. 提高认识

35. 对残疾儿童的缺陷情况以及基于性别和年龄等其他原因而存在的普遍污名化和负面成见可能会助长对残疾儿童的歧视。有人认为残疾儿童受到了诅咒，会给家庭和社区带来不幸，而且会施行巫术，无法被教育，会成为社会的负担，这些

²⁴ 儿基会，“儿童公平诉诸司法的机会：中欧、东欧和中亚”，2015 年，第 118 页。

²⁵ 同上。

²⁶ 儿基会，“认真对待我们！让残疾儿童参与影响其生活的决定”，2013 年 6 月，第 10 页。

观念是导致隔离和机构收容的直接原因，并使这些儿童特别容易受到暴力、虐待、欺凌和剥削。

36. 为了打击歧视，《残疾人权利公约》第八条呼吁各国促进尊重残疾人的权利和尊严，并在生活的各个领域打击成见、偏见和有害做法，包括基于性别和年龄的成见、偏见和有害做法。应当开展提高公众认识的运动，以促进公众对残疾人的正面看法以及整个社会对残疾人的认识，并承认他们的技能和贡献。此外，应开展培训和其他宣传方案，教育残疾儿童和其他人了解他们的权利，以此作为改变态度的关键手段。运动和培训应旨在提高对残疾儿童面临的风险的认识，破除剥夺残疾儿童权能的社会和文化观念，包括针对特定缺陷的观念，例如针对白化病、智力残疾、自闭症或心理残疾儿童的观念。

37. 以挪威为例，该国的《反暴力和虐待升级计划(2017-2021 年)》旨在应对与暴力侵害和虐待儿童，包括残疾儿童相关的挑战。在此背景下，政府承诺更有效地向遭受暴力风险较高的儿童群体，特别是残疾儿童提供信息。除其他措施外，政府还推出了“Jeg Vet”，这是用于教育儿童，包括残疾儿童的数字资源，让他们了解自己有权受到保护免受暴力侵害。此外，儿童、青年和家庭事务局公布了关于如何揭露和处理针对残疾儿童的暴力和性虐待的准则和公共信息。

38. 在马耳他，《职业指导和过渡方案》对残疾儿童赋权，鼓励他们相信自己能够并且应该和其他学生一起继续接受高等教育。现有的具体措施旨在支持他们在中学后继续有机会受教育，从而减少提早离校的残疾儿童。该方案包括残疾儿童和青年的职业培训和职业指导，以及努力让他们接受普通教育。向残疾学生提供为期一周的职业接触体验，向他们介绍工作场所，同时进行职业组合练习，引导每个学生理解自己的兴趣、能力和未来的职业可能性。

四. 通过全纳教育赋权

39. 《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》都规定了残疾儿童接受全纳教育的权利。《儿童权利公约》第二十八条要求，必须在机会平等的基础上向每个儿童提供教育，包括免费义务初等教育和容易获得的中等教育。该条款应与第二条和第二十三条一并解读，第二条禁止基于任何理由的歧视，包括残疾，第二十三条要求向残疾儿童提供支持，使他们能够有效获得并接受教育和培训。²⁷ 《残疾人权利公约》第二十四条保障受教育权，阐明并加强教育的包容性，要求各国确保在各级实行全纳教育制度，包括社区的包容性、高质量和免费初等教育和中等教育，并禁止以残疾为由将残疾儿童排除在普通教育系统之外。

A. 全纳教育是具有增效作用的权利

40. 全纳教育可为残疾儿童赋权，为他们提供了贯穿他们童年以及之后人生充分享受人权和充分参与社会所需要的能力、知识和技能。《儿童权利公约》第二十九条强调了教育的赋权作用，确定了教育的目标及其在实现权利方面的核心作用。在关于教育目的的第 1 号一般性意见(2001 年)中，儿童权利委员会解释说，

²⁷ 另见儿童权利委员会，第 20 号一般性意见，第 68 和 70 段。

第二十九条所述教育远远超过了正规学校教育的范围，包含广泛的生活经验和学习过程，使儿童能够单独或集体发展自己的人格、才智和能力，在社会中充分享有令人满意的生活。《残疾人权利公约》第二十四条也反映了通过教育赋权的概念，其中包括全纳教育的目标，就是使残疾人能够切实参与一个自由社会，最充分地发展个性、才华和能力。

41. 从这个角度来看，接受全纳教育的权利是一项有增效作用的权利。残疾人权利委员会在关于接受全纳教育的权利的第 4 号一般性意见(2016 年)中解释称，应将全纳教育理解为实现其他人权的一种方式，特别是残疾人摆脱贫困、获得充分参与其社区的手段和免受剥削的主要方式。这也是实现包容性社会的主要手段。²⁸ 同样，当接受全纳教育的机会被拒时，剥夺权能的影响也不仅限于受教育权。例如，缺乏全纳教育一直是残疾儿童被安置于收容机构的主要驱动力；如果社区中没有全纳学校，父母通常被迫将子女送进机构，错误地以为他们至少能接受某种形式的教育。

B. 落实受教育权

42. 全纳教育不仅仅是结束隔离的一种手段。全纳教育涉及“致力于创建尊重和重视多样性的学校，旨在促进民主原则以及一套关于平等和社会正义的价值观和信仰，以便所有儿童都能参与教学”。²⁹ 残疾人权利委员会在其第 4 号一般性意见中指出，全纳教育不是将残疾儿童安置在现有主流教育机构，让他们适应这些机构的标准要求，而是一个系统的改革过程，包括调整内容、教学方法、教育理念、结构和战略，以克服障碍，希望向所有适龄学生提供公平和参与式的学习经历，以及最符合其需要和喜好的环境。全纳教育承认每个儿童的学习能力。

1. 法律和政策框架

43. 落实全纳教育权要求各国建立全面和协调的立法和政策框架，确保采取不歧视做法和逐步实现的进程，将普通教育体系转变为全纳教育体系。³⁰ 为了确保不歧视的观点，法律和政策应明确包含“不拒绝条款”，禁止拒绝学生进入主流学校，并保证教育的连续性。作为一项反歧视措施，这一条款将立即生效，并应规定为残疾人提供合理便利，以加强和补充该条款。应该停止基于缺陷情况的评估分派至哪所学校的做法，并评估切实参与主流学校的支助需求。

2. 教育体系变革

44. 全纳教育要求整个教育体系保持无障碍性，同时学校的组织文化必须转变，以涵盖所有学生，包括那些需要更多支助的学生。根据残疾学生和其他人的情况改编课程，可以支持向充分全纳体制转变的进程。随着隔离环境逐渐被包容性环

²⁸ 在关于残疾人(包括残疾儿童)通过其代表组织参与执行和监督《公约》的第 7 号一般性意见(2018 年)第 85 段中，委员会进一步确认全纳教育对参与权至关重要。

²⁹ 《残疾儿童的受教育权：对包容性教育采取立足权利的方针》，立场文件，儿基会，2012 年，第 8 页。

³⁰ 残疾人权利委员会，第 4 号一般性意见，第 63 段。

境所取代，目前专用于特殊教育的资源也应在普通教育系统中提供。这意味着要投资于培训，以及提供支助以及无障碍材料和技术。

3. 培训

45. 如果教师没有充分意识到全纳教育的好处，对残疾儿童学习能力和需求的认识欠缺或已过时，或者缺乏与所有残疾学生和非残疾学生打交道的专业知识，则全纳教育就无法实现。另一方面，如果教师致力于教导所有儿童并拥有在多样化课堂环境中工作的教学技能，则有助于赋权残疾儿童，使其充分受益于教育。应对学前、小学、中学、大学和职业教育阶段所有教师进行培训，使他们具备在全纳教育环境下工作所需要的核心能力和价值观念，以此作为他们最初培训和持续专业发展的一部分。教师应接受培训，以评估学生的优势和需求，并相应调整他们的教学计划和教学方法。他们还应接受培训，了解如何与其他专业人员协作，与家长合作，利用现有技术支持学习，并监测所采用的方法是否成功。作为优先事项，各国应投资和支持对残疾教师的招聘和持续教育，他们将给教学环境带来特有的专门知识和技能，帮助打破障碍，并成为残疾学生的模范榜样。

4. 性别平等

46. 残疾女童通常因交叉形式的歧视和排斥而面临更多障碍，应特别注意确保她们充分获得全纳教育。如果家长拒绝送残疾女童上学，国家有责任进行干预，以保护儿童的受教育权，包括解决对女童教育缺乏重视的问题。³¹ 后果很明显：残疾妇女的识字率和就业率明显低于一般妇女和男子，甚至低于残疾男子。³² 残疾女童在教育环境中也特别容易遭受暴力和虐待，包括性暴力。³³ 各国必须采取特别措施，防止教育环境中的性别暴力，并解决性别成见。此类措施应包括消除教科书和课程中负面的性别成见。³⁴

5. 资源分配

47. 没有分配足够的财政资源，全纳教育就无法充分实施。例如，在爱尔兰，整体教育预算中近 19% 用于对儿童的额外支助，特别包括对残疾儿童的支助。拨款用途包括助教职位、学习支助/资源教师职位、教师培训和持续专业发展、辅助技术计划、学校交通安排以及学校建筑改造。但是，必须强调全纳教育不一定需要更大的公共开支，特别是考虑到长期前景。经验表明，与全纳教育模式相比，维持隔离、分离和平行的教育系统成本更高，可持续性也更低。学生之间的协作、家长参与课堂、教师解决问题以及相互支持的做法已经证明是有效的。在低收入国家，如老挝人民民主共和国、莱索托、摩洛哥、乌干达、越南和也门，全纳教育出现了一些最具创新性的发展。³⁵

³¹ 同上，第 39 和 46 段。

³² 见联合国，联合国旗舰报告，第 137 至 138 页。

³³ 残疾人权利委员会，第 4 号一般性意见，第 51 段。

³⁴ 同上，第 46 段。

³⁵ Peter Mittler, *Overcoming Exclusion: Social Justice through Education*(London, Routledge, 2013)。

6. 数据收集和分类

48. 为了了解差距并确定那些掉队的人，《残疾人权利公约》第三十一条要求国家收集信息并对数据进行分类，以查明和解决残疾儿童面临的障碍。³⁶《可持续发展目标》重申各国义务提供按性别、年龄和残疾情况分类的高质量、及时和可靠的数据(具体目标 17.18)。需要各种类型的定性和定量数据，包括关于缺陷类型、遇到的障碍和提供的支助以及对家庭状况的影响的信息。还需要关于本报告所审议领域的分类信息，如提高认识、决策、诉诸司法、免受虐待和剥削、全纳教育等。

7. 人道主义紧急情况

49. 在人道主义紧急情况下，残疾儿童获得粮食和药品等人道主义援助或接受教育的可能性低于其他儿童；³⁷ 残疾女童在难民营上学的可能性也低于残疾男童。³⁸ 残疾人权利委员会认识到，武装冲突、人道主义紧急情况和自然灾害对残疾儿童的权利有非常大的影响，并呼吁缔约国在人道主义应对措施中采取包容性的减少灾害风险战略(见 CRPD/C/NPL/CO/1, 第 20 段以及 CRPD/C/OMN/CO/1, 第 24 段)。在人道主义紧急情况下，残疾儿童应优先获得人道主义援助，并与其他儿童平等地接受全纳教育。在难民营和紧急定居点的不同治理结构中，应考虑到他们的观点和现实。

50. 学习环境无论是临时构建还是在旷日持久的危机中持续存在，都必须确保残疾儿童与其他人平等地接受教育的权利。此外，应采取措施，确保残疾女童在教室内有安全和无障碍的学习环境，并确保她们在上学和放学路上的安全。不能以紧急情况下无法疏散残疾学生为由拒绝她们进入教育场所，必须提供合理的便利。³⁹

五. 结论和建议

51. 残疾儿童享有与所有儿童相同的权利，赋权对实现他们的权利至关重要。然而，他们在行使和获得这些权利时经常遇到重大障碍，例如由于年龄、性别、缺陷或其他因素而遭受污名化和成见。国际人权法，特别是《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》，为残疾儿童赋权提供了一个强有力的框架，规定了广泛的措施，旨在促进个人和公共决策，确保他们充分融入教育和社区，保护他们免遭虐待、剥削和暴力，提高认识并确保他们能够诉诸司法。各国应承担这些义务，促进对残疾儿童的赋权以及充分参与社会。

³⁶ 儿童权利委员会在其第 5 号和第 9 号一般性意见中也提出了此建议；另见，CRC/C/ERI/CO/4, 第 20 段，CRC/C/HND/CO/4-5, 第 16 段，CRC/C/GHA/CO/3-5, 第 16 段，CRC/C/MEX/CO/4-5, 第 46 段以及 CRC/C/NL/CO/4, 第 17 段。

³⁷ 见儿基会，“指导意见：将残疾儿童纳入人道主义行动”，第 13 页。

³⁸ 见妇女难民委员会，“受难民和冲突影响人口的残疾”，2018 年。

³⁹ 残疾人权利委员会，第 4 号一般性意见，第 14 段。

52. 鉴于上述结论，联合国人权事务高级专员建议各国和其他利益攸关方：

(a) 通过立法和政策框架，承认并落实残疾儿童在影响其生活的所有事项上以及在公共决策过程中，包括在人道主义紧急情况下发表意见的权利，不论其缺陷、年龄或沟通方式如何，并确保可获得信息和支助，提供方式应尊重其不断发展的能力并加强其独立决策；

(b) 在立法、政策和预算框架内通过和实施全纳教育的权利，确保残疾儿童平等进入主流学校，包括采取不拒绝政策，拟订个人教育计划，提供合理便利，获得无障碍教育环境和材料，提供适合的教材、辅助设备、信息和通信技术与支助，确保双语和多语教育，确保教授手语、聋人文化和人权教育；，对所有教师定期进行强制性培训，包括在所有核心教学课程内进行，以及在所有学校聘用残疾教师；

(c) 积极让残疾儿童及其代表组织参与影响到他们的所有事务，采取战略确保他们参与决策，包括提供适合残疾状况和年龄的支助，保证能利用与公共决策有关的所有程序、空间和通信，并提供合理便利，支持建立残疾儿童代表组织，特别是有智力或心理缺陷儿童的自我宣传组织，以及代表残疾女童的组织；

(d) 通过一项涉及系统转型的去机构化战略和行动计划，包括发展基于社区的支助服务和同伴支助网络，涵盖对家庭的支助，以维护残疾儿童在家庭或基于家庭的环境中成长的权利以及参与和融入社区的权利；

(e) 禁止暴力侵害、虐待和剥削残疾儿童，包括侵犯其人格完整、尊严和维护身份权的一切有害做法，包括侵犯健康权以及性健康和生殖健康权，并对犯罪者实施有效的刑事制裁；

(f) 确保提供适当的无障碍保护机制，以防止和应对虐待、暴力和剥削，例如无障碍信息、热线、庇护所、受害者支助服务以及举报和申诉机制，并指定一个独立机构，负责监测为残疾儿童提供的服务和设施，包括机构，由关于暴力受害者和幸存者的分类数据提供支持；

(g) 立即采取措施，确保残疾女童和男童能够利用无障碍、包容、保密和对性别敏感的补救机制，保证提供程序便利和适龄措施，确保他们在所有法律诉讼中作为直接和间接参与者发挥有效作用，包括作为证人；就残疾儿童的权利进行定期培训，并为从事司法、社会援助和社区服务、医疗保健和教育工作的人员提供合理的便利和支助；

(h) 与残疾儿童及其代表组织协商，在地方和全国层面开展提高认识运动，以消除成见并促进他们在社会中作为平等和活跃的参与者和贡献者的积极作用，并提高公众对残疾儿童权利的了解和认识，包括其平等受教育权利；

(i) 与残疾儿童及其代表组织一道，在所有部门开展监测和评估、调查研究以及系统性收集和公布按性别和残疾情况等标准分类的可查阅数据，以便为赋权残疾儿童制定有效的政策和方案；

(j) 执行涉及残疾儿童的透明和参与性预算编制，并为在人道主义紧急情况、自然灾害或经济衰退情况下受保护的残疾儿童确定具体预算项目；

(k) 在国际合作和执行实现《可持续发展目标》的措施的背景下，促进对残疾儿童的赋权，实现他们的权利，促进他们参与社会并充分融入社会。