



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20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》第八条之下的提高认识

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告根据人权理事会第 37/22 号决议提交，报告概述了《残疾人权利公约》第八条之下的义务：提高整个社会，包括家庭，对残疾人及他们的能力和贡献的认识，促进对残疾人权利和尊严的尊重。报告为采取基于人权的方针制定提高认识方案提供了指导意见，并提出一些建议，以协助各国履行国际人权法规定的义务。



一. 导言

1. 人权理事会在第 37/22 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写关于《残疾人权利公约》第八条专题的研究报告,并将报告提交理事会第四十三届会议。

2. 《残疾人权利公约》第八条事关提高认识,同时呼吁缔约国采取措施,以便:提高整个社会对残疾人的认识;促进对残疾人权利和尊严的尊重;在生活的各个方面消除定见、偏见和有害做法,包括基于性别和年龄的定见、偏见和有害做法;提高对残疾人的能力和贡献的认识。为此,缔约国有义务采取以行动为导向的务实措施,除其他外,包括发起和持续进行有效的宣传运动以提高公众认识,并鼓励所有媒体机构以符合《公约》宗旨的方式报道残疾人。

3. 本报告审视了《公约》第八条及该条款对于在生活各个方面消除对残疾人的歧视、改变对残疾人的看法和态度从而实现《公约》目标的重要作用。为编写本报告,向所有成员国发出了普通照会征求意见,共收到 29 个国家和 1 个区域一体化组织的书面材料。还收到了来自区域组织、国家人权机构和民间社会组织的意见。收到的材料将在人权高专办网站公布,以供查阅。¹

二. 提高认识与残疾人

A. 提高认识与人权

4. 提高认识虽然在国际法中没有定义,但它通常被视为广义术语,其含义包括促进沟通和提供信息以增进相互了解并动员社区改变态度和行为。² 提高认识方案包括一系列干预手段,例如公众宣传运动、培训班、研讨会、讲习班、正规教育、视听和印刷材料以及社交媒体上的行动。提高人权意识有助于让人们有能力积极参与影响自身的决定,包括参与捍卫和促进人权的行动。

5. 提高认识对于促进尊重人权具有关键作用,因为它从根源上解决导致侵犯人权的态度、价值观和信念,包括歧视性的法律、政策、话语和行为。负面态度往往显现为负面行为,负面态度指向社会中的个人或群体时则导致歧视和有害做法,包括仇恨犯罪。因此,提高认识经常是所有人权机制向缔约国提出的建议的内容之一。尤其应指出,人权教育和以教育促进可持续发展在全球议程上变得更加重要,成为促进可持续发展的核心工具。³

6. 《残疾人权利公约》的创新之处在于,其中一整条专为提高认识而拟定。根据经验,单凭立法难以有效消除延续残疾人所受歧视的臆断、态度和刻板印象,因此该条款在条约案文初稿中作为一项单独条款出现。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/StudiesReportsPapers.aspx。

² Richard Sayers, *Principles of Awareness-Raising for Information Literacy: A Case Study* (曼谷, 联合国教育、科学及文化组织, 2006 年), 序言。

³ 可持续发展目标之具体目标 4.7、12.8 和 13.3。

B. 需要提高对残疾人的认识

7. 《公约》序言写道，残疾是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果。态度造成的障碍是残疾人受到排斥的核心原因。负面态度可能出于多种原因，包括偏见、宗教信仰、低期望甚至恐惧。提高对残疾人及其权利的认识目的在于通过消除负面态度，打破社会中普遍存在的基于残疾的歧视这一因果循环。

8. 残疾人自身可能也持有这些负面态度，从而限制了他们的个人期望和抱负，并导致自尊降低和权力丧失。他们缺乏认识和信息，不了解自身权利、这些权利意味着什么、以及权利受到威胁或侵犯时如何加以行使和援引，因而更有可能遭受侵犯和剥削。

9. 据估测，残疾人占世界人口的 15%，但残疾很少被视为人权问题。此外，在认识残疾问题以及侵犯残疾人的人权给残疾人造成的压迫方面仍存在重大差距。提高认识对于让残疾人的处境更受关注至关重要，有助于预防和消除对残疾人产生负面影响的做法以及传播关于促进残疾人享有权利、包容和参与的政策和做法。

10. 媒体在塑造对残疾人的态度方面具有重要作用，是提供有关权利的信息和促进包容社会的重要工具。然而，媒体鲜有报道残疾人和残疾问题这一社会构成。增加残疾人的参与和改进媒体机构的做法有助于改善这一人群的形象，协助获取信息，并消除污名化和刻板印象。

1. 理解残疾

11. 残疾是伤残者遭受的阻碍他们充分享有自身权利的负面态度和环境障碍产生的社会效果。关于这些障碍的根本原因有多种观点。一些社会学家认为，残疾人的角色与他们对社会的经济贡献有内在关联。因此，一个人只有在能与他人平等地生产或消费时才有价值。这可以解释排斥残疾人的原因，同时为经济包容提供了解决办法。其他人则关注文化角色，文化角色解释了残疾人在宗教、部落或传统社会中的隔离或融入。因此，一个人在符合某特定社区大多数人接受的价值观时就是有价值的。这些思路通常紧密相关，加以区分未免刻意。

12. 社会学用不同的残疾模式解释了对残疾人的歧视和排斥，这有助于说明特定时期和背景下社会为何赋予残疾人某些角色。目前所有模式共存，通常是在同一领土上并处于各个发展水平，产生的影响也各不相同。慈善和医疗模式是法律、政策和实践中最普遍的模式。残疾人的社会模式和人权模式在法律政策中代表性较弱。这些模式已经取代了慈善和医疗模式。它们提倡以包容的观点看待残疾人。识别它们有助于更好地规划提高认识的行动。

13. 残疾的慈善模式认为残疾人只是善举(慈善)的被动对象或福利接受者，而不是具有平等权利的个人。这种模式下，残疾是个人的问题，残疾人士因其伤残而被认为没有能力养活自己；反之，他们被视为社会的负担，接受社会施予的仁慈。这种视角下，残疾人被视为同情的对象，依赖于他人的善意，因此被剥夺了权力，无法掌控自己的生活，很少或完全不参与社会。这种模式的影响是，社会的回应不是保证残疾人享有自身权利，而仅限于关怀和援助，个人被降格为只是慈善和福利的接受者。

14. 残疾的医学模式将残疾人视为治疗对象，是需要治愈的患者，而残疾是需要解决的医疗问题或需要治疗的疾病。这种模式下，残疾依附于个人，医生最了解如何纠正和管理任何伤残，而不考虑个人的同意、意愿和偏好。这种模式下，残疾人被视为身心偏离正常，他们的行为和态度被病理化。这种模式的影响是，社会的回应不是消除障碍，而是寻求正常化并减少伤残，以此作为促进参与的手段。

15. 与种族主义、性别主义或年龄歧视类似，“健全主义”通常被描述为负面态度、刻板印象和污名背后基于实际或被认为的伤残而贬低残疾人的信念体系。健全主义认为，残疾人不如其他人那样值得尊重和考虑，更无法贡献和参与，内在价值也低于其他人。其他带有歧视的话语日益受到公众舆论质疑，而健全主义却继续为不同形式歧视背后的说辞提供合理理由。健全主义可能有意识，可能无意识，也可能根深蒂固地存在于制度、体系和更广泛的社会文化中。它限制了残疾人的机会，降低了他们融入社区生活的水平。⁴

污名化、刻板印象和偏见

16. 残疾人面临基于实际或被认为的伤残的污名化。污名化有多种不同来源，通常取决于特定背景并基于伤残。因此，躯体伤残者与盲人或聋人面临不同形式的污名化。污名化背后是其他人体验的导致负面态度的情感和行为。提高认识战略应着眼于污名化的这些元素，以更好地应对改变态度和建设包容性社会这两项挑战。

17. 对残疾人的刻板印象通常建立在污名化基础上。刻板印象是一种社会归类，它不考虑群体内部的差异，而是根据某一共同特征(个人的伤残)，从单一视角描述整个群体。这些笼统的臆断具有误导性，通常不真实，并带来负面影响。基于污名化和刻板印象的偏见通常导致排斥，并影响受歧视者的心理健康。下文将审视刻板印象的一些实例。

对残疾人常见的刻板印象

18. “残疾人是危险的。”这一推断通常与智力残疾者和社会心理残疾者联系在一起，媒体报道和对枪支暴力的反应将这些人作为替罪羊，并认为这些人对自己或他人构成危险，因而呼吁采取措施加强执行精神卫生法律、强迫治疗和剥夺自由，这往往会助长这种推断。这些措施有悖《公约》。此外，适用的法律可能被称为“残疾中立”，实际上却反映了残疾的医学模式，并以健全主义的术语表达。这种基于恐惧的反应往往导致任意拘留的案例、监狱中社会心理残疾者的比例和侵犯正当程序权等情况增加。

19. “残疾人需要保护。”由于残疾人以往被认为是脆弱的，过度保护是一种极为常见的对残疾人的反应，残疾的慈善模式就是秉持这一观念。这种观念导致了幼儿化、替代决策和剥夺自主权。其法律后果不尽相同，但最常见的情况是，残疾人被剥夺了行使法律行为能力的权利，也就是说，导致他们不具备自行做出决定的法律能力，例如在接受或拒绝治疗和执行合同方面。

⁴ A/71/314, 第 31 段。

20. “残疾人没有能力。”这一推断与残疾人需要保护的观点密切相关，因为除其他外，残疾人被认为没有能力决策、工作和学习。这种观点体现在多个领域，例如制定社会保障制度时通常断定，残疾人士不能工作，因此必须依靠福利。这强化了慈善模式，打消了任何进入开放劳动力市场的期望。

21. “残疾人的生活价值/质量较低。”⁵许多支持产前测试和因发现胎儿伤残而选择终止妊娠的论断就是基于这一前提。它断定，如果预计孩子生活质量不佳，最好能避免孩子出生。关于生命终结和协助死亡的讨论中也有同样的前提。例如，一些辖区正在将使用协助死亡的标准扩大至不仅限于死亡已被合理预见的绝症患者，而是包括患有退行性伤残或疾病的残疾人和面临功能减退的永久伤残者，这强化了残疾人也不值得活下去的观点。⁶

22. “残疾人不是完整的人。”这一刻板印象断定，残疾人不具备人类的感受和情感，因此不具备人类共同的尊严。这种刻板印象最常被用于智障人士、自闭症患者及其他表现和沟通方式可能被认为有别于“正常”的人。这种将残疾人非人化和物化的观念是一些令人警惕的做法的根源，例如包括优生学在内的医疗实验，杀婴，杀子女，将他人关在家中、学校或机构中，包括关在笼子里或佩戴镣铐，不提供食物和医疗保健，以及一切形式的暴力、剥削和虐待，包括强迫卖淫和贩运。

23. “残疾人性异常(例如，刻板印象认为他们无性、冷淡、过度、无能力或性反常)。”⁷这一推断通常大量被用于智障人士和社会心理残疾者，特别是妇女和女童。这种刻板印象使他们无法获取性相关信息和发展健康的性生活。通常，在与残疾人讨论性问题方面，亲属、教师和保健专业人员要么未经培训，要么缺乏信心，令残疾人无法获得高质量的性保健和生殖保健，导致健康结果较差。⁸

24. “残疾人不同凡响/成就超群。”这一前提虽然采取了正面表述，但强调和赞扬“克服”伤残，从而产生了强化对残疾人的刻板印象的效果。其前提论断是伤残者无法成功，因此有残疾人成功时就被夸大为伟大的壮举。根据这种刻板印象，平常的成绩被赋予非同寻常的重要性，甚至超乎“寻常”，“尽管”他们有残疾。这通常被称为“超级英雄”现象，其重点是激励并为残疾人和其他人树立榜样。

25. “残疾人是神秘的或邪恶的(刻板印象认为他们受到诅咒、鬼魂附体、行巫术、有害或者会带来好运或厄运)。”一些国家和文化中的某些信仰认定残疾人有超能力和/或魔力，或是被诅咒或恶魔附身，这导致了对残疾人的有害做法。⁹极端情况下，残疾人，如白化病患者，可能被绑架、袭击和谋杀，因为他们的身体部位可用于巫术，以求好运和健康。此外，残疾妇女，特别是年轻妇女和女

⁵ CRPD/C/POL/CO/1, 第 13 段(a)。

⁶ 见 A/HRC/43/41。

⁷ 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)，第 47 段。

⁸ A/72/133, 第 18 至 19 段。

⁹ CRPD/C/UGA/CO/1, 第 18 段。

孩，可能成为男性艾滋病毒携带者的目标并遭到他们强奸，这与“处女可清除艾滋病”的错误观念有关。

2. 基于残疾的歧视

26. 上述刻板印象导致基于残疾的歧视，这种歧视涵盖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。¹⁰ 它包括一切形式的歧视，如直接或间接歧视、连带歧视、拒绝合理便利、结构性和系统性歧视以及多重交叉形式的歧视。¹¹

27. 基于残疾的歧视通常被认为是无意的。因此，反歧视措施，无论是其后果还是执行，往往不那么严格。提高认识作为消除歧视的工具也不例外。保护免受歧视既要考虑有意歧视也要考虑无意歧视，提高认识战略应考虑两者背后运作的多种视角。

28. 基于残疾的歧视的后果可能不仅限于残疾人，而是令他人也受到“连带”影响。¹² 例如，残疾人的父母，特别是妇女，在就业方面受到严重歧视，因为人们认为，额外的照顾职责可能导致缺勤率较高或对工作的敬业精神减少。灵活安排与合理便利的反歧视措施有助于满足员工可能提出的要求，避免基于残疾的歧视。¹³

29. 残疾人最常面临的是多重交叉形式的歧视，理由通常包括年龄、残疾、族裔、土著、民族或社会出身、性别认同、政治或其他见解、种族、难民、移民或寻求庇护者身份、宗教、性别和性取向。提高认识战略应考虑面临这些形式的歧视的残疾人，特别是残疾妇女和女童的现实，以及诸多层面的身份、地位和生活处境。¹⁴

3. 语言与仇恨言论

30. 语言在塑造和反映我们的思想、信仰和感受方面具有至关重要的作用；它体现并发展了社会和文化价值观，并成为它们的传达工具。被认可的指代残疾人的语言因国家而异。残疾人在不同背景下自我认同也有所不同。人权高专办认为，应当以自我认同为原则，并且自我认同视具体情况而定。国际上，“persons with disabilities”是商定的英文表达，其单数形式为“person with disability”。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，通常认为使用“残疾的”一词(disabled)可以接受；而其直译(“discapitado/a”)在西班牙语国家却被认为有所不妥，这些国家倾向于使用“persona con discapacidad”。当提到因实际或被认为的伤残而面临特定障碍的人时，最好使用“人加修饰语”的表达，例如“[智力/身体]残疾的人”。

¹⁰ 《残疾人权利公约》，第二条。

¹¹ 残疾人权利委员会，关于平等和不歧视的第6号一般性意见(2018年)，第18至22段。

¹² 同上，第20段。

¹³ CRPD/C/EU/CO/1，第78至79段。

¹⁴ 第3号一般性意见，第16段。

31. 然而，用于指代残疾人的语言和词汇一直带有负面和贬义含义，表达着健全主义观念，例如“受……折磨的”、“遭受”、“残障”、“残废”、“失常”、“疯子”、“瘸子”和“迟缓”等。用“靠轮椅”或“只能坐轮椅”等表达形容轮椅使用者是带有误导性的健全主义语言，延续了轮椅是某人的最显著特征的论断，同时否定了个人自由行动和独立的体验。用“聋哑”描述聋人也是带有误导性的健全主义贬义表达。一些健全主义词语已成为日常用语，以至于它们与残疾人可能不再显然相关。例如，“弱”可指任何乏味或无趣的人和事，“精神分裂”用于形容某事物(从人的行为到政治政策)不可预测、多变或任意，而“自闭症”常用于无视选民声音的政客。¹⁵

32. 侮辱残疾人的语言通常不被认定为仇恨言论，主要是因为人们普遍认为基于残疾的歧视是无意的。但针对残疾人的仇恨言论有助于延续健全主义的大环境，造成的后果不仅影响被针对的个人，而是影响整个残疾人群体。仇恨言论还可能构成或导致仇恨犯罪和霸凌，线上仇恨言论的这种趋势日益明显。

4. 媒体的作用

33. 媒体具有巨大的力量，可以教育公众以帮助他们更全面地认识残疾，并促进以正面态度对待残疾人，特别是对于未曾直接体验过残疾人的生活的公众而言。但媒体通常延续着刻板印象。残疾人在媒体内容中代表不足，从而在媒体中并通过媒体被边缘化。以健全主义观念刻画残疾人十分常见。扮演残疾人角色角色的通常是无伤残的演员。对残疾文化挪用的研究并不充分，但已经日益引起关注。

34. 电视马拉松从慈善或医学视角呈现残疾人，并通常采用公私伙伴关系的形式。这些电视转播的筹款马拉松的着眼点通常是对疾病与残疾的看法以及医学研究与治疗的承诺，赞扬“胜利者”并哀叹“残疾的悲剧”，从而引起同情和怜悯之情。电视马拉松通过媒体造势有效地将慈善和医学残疾模式制度化。电视马拉松延续并再现污名化，妨碍塑造承认残疾人为人类多样性和社会的一部分的文化。¹⁶

35. 但是，与媒体相关的公私伙伴关系仍有助于从基于权利的视角呈现残疾人。例如，在西班牙，西班牙广播电视台签署了多项关于提高对残疾人认识的协议。在墨西哥，全国防止歧视理事会与推特达成一项协议，对网络霸凌和针对残疾人等人群的仇恨言论进行监测并采取行动。

三. 《残疾人权利公约》第八条

A. 残疾的人权模式之下的提高认识

36. 《残疾人权利公约》第八条题为“提高认识”，侧重点是导致基于残疾的歧视的因素，即对残疾人的负面态度和偏见。该条要求缔约国承诺立即采取适当的

¹⁵ CRPD/C/BGR/CO/1, 第 10 段。

¹⁶ CRPD/C/PER/CO/1, 第 18 段；CRC/C/MEX/CO/4-5, 第 46 段(f)；CRPD/C/CHL/CO/1, 第 18 段。

有效措施，以便在生活的各个方面提高整个社会，包括家庭，对残疾人的权利和贡献的认识。

37. 除了上述第八条第一款规定的缔约国的义务，第八条第二款指导缔约国如何提高对残疾人的权利和对社会之贡献的认识，包括发起和持续进行有效的公共宣传运动、媒体、教育系统和培训方案。第八条侧重于工作和就业以及教育领域，同时“鼓励”媒体以符合《公约》宗旨的方式报道残疾人，从而尊重了言论自由。第八条第二款列举的实例不应解读为穷尽的行动清单，而是提高认识的参照。

38. 各国应提高对《公约》所述残疾人的所有权利的认识。第八条中的规定涉及面广，既包括对缔约国的一般性要求，也包括具体要求。这些要求强调了需要采取提高认识措施的具体领域。例如，第八条第一款第(一)项强调，缔约国需要提高和促进“全社会”以及“家庭”对“残疾人权利和尊严”的认识。该条款还呼吁缔约国在生活的各个方面“消除”对残疾人的“定见、偏见和有害做法”，包括基于“性别和年龄”的定见、偏见和有害做法。末尾提及的内容提醒缔约国，有些残疾人面临多重交叉歧视，例如残疾妇女和女童。

39. 该条款明文提及“家庭”，意味着承认当前关于残疾人的观点也存在于家庭成员的观念中。家庭在赋权残疾人方面作用关键，在幼年及一生中都是如此。家庭认识水平高可以推进《公约》的执行并确保残疾人的权利在家庭中也得到尊重。基于家长式观念的负面态度、羞耻感、残疾人家庭成员的低期望值或神秘观点往往导致有害做法，例如强迫机构照料、将残疾人关在家中、遗弃和忽视。

40. 家庭成员增强权能后，通常能以更坚韧的方式更好地应对社会给残疾人及其家庭施加的挑战。提高认识方案应考虑到与家庭协作之可能，并承认并非所有家庭都已准备好立刻参与，因此，这类方案的内容应包括专门支持家庭成员提高能力，使之发挥倍增效应，促进对残疾人的正面态度。

B. 提供关于权利的信息

41. 不言而喻，当事人需要知晓自己的权利才能行使和要求权利。残疾人有权了解、寻求和获取关于所有人权和基本自由的信息，《残疾人权利公约》中关于获得信息的第二十一条体现了这项权利。提高认识方案应明确界定这一目标及实现目标的适当手段。这些方案也可促进在权利受到侵犯时使用问责机制，包括但不限于申诉机制和法律援助服务。

42. 相比其他更宏大的目标，例如改变对残疾人的个人态度或集体观念，提供关于权利的信息不那么复杂。然而，应认真考虑提高认识方案要促进哪类权利、使用哪些工具，因为对普通公众而言，《残疾人权利公约》中考虑的复杂、创新的理念可能显得有悖常理。实际上，这些观念通常需要定制设计才能顺利推行。关于权利的信息应针对受众，传达简单的信息和目标受众可理解的关键内容。开展大规模宣传运动以提供有关权利的信息时，应将《残疾人权利公约》中的国际标准与本国背景相结合，注意不要将它们描述为抽象的权利，而应描述为实现享有此类权利的具体权利和做法。

43. 例如，受教育权需要一个全纳教育体系。然而，靠大规模宣传活动可能并不容易解释复杂的体系转变，强调残疾儿童不应由于自身残疾而被禁止在常规学校

就读这一简单信息可极大地改善获得这种权利的机会。还需要其他干预措施，如与能力建设有关的培训或长期提高认识方案，才能提高对实现全纳教育所需的系统转变的认识。提供有关权利的信息是为了提供最低限度的自我赋权工具；它只是为了向目标受众提供必要信息，并无改变态度或消除其他障碍的直接目标。

44. 现有的残疾人污名化通常导致残疾人缺乏自我认同和父母拒绝接受子女的伤残。提供关于权利的信息时应考虑这一社会影响，并实施战略加以解决。因此，提高认识的战略应认识到，并非所有残疾人都会认为自己是宣传运动的受众，并且他们可能无视收到的信息。因此，宣传运动应探索适合不同情况的多种传播策略。例如，如果宣传活动目的是提高对社会效益的认识，则在宣传方式上不妨吸引人们关注利用这种效益之可能，而非将之描述为实现一种权利。残疾人的动力可能来自于他们重视的各种目标，这些目标或许超越行使权利本身，尽管实现权利是行动的根本动力。

45. 残疾儿童的父母或许不认为自己受到基于残疾的歧视，因为他们本身并非残疾人。如果将权利呈现为主流权利而非残疾专项权利，例如劳动权或为子女选择教育的权利，或许能更有效地提高他们对自身权利的认识。例如，残疾儿童的母亲可能看不到孩子享有的独立生活服务这项权利(例如学校提供的个人援助)有何意义，但她们或许能看到追求事业和实现经济独立的权利的价值。将独立生活权描述为母亲与子女的共同利益可以增加提高认识活动的影响并增进实现双方权利。¹⁷

46. 提高认识宣传运动必须直接针对残疾人的现实和权利，才能被视为执行《残疾人权利公约》第八条的措施。一些国家将残疾人事务专项资金用于支持预防交通事故、开展艾滋病病毒/艾滋病宣传运动或减少枪支暴力。同样，在报告针对残疾人的提高认识宣传运动时，一些国家提到为预防影响视力与听力的疾病和病症以及可能影响行动能力或其他基本健康状况的病症所开展的宣传运动。虽然这些宣传运动应当包容残疾人，但并非只针对残疾人。它们面向的是普通民众，因此不应视为《残疾人权利公约》第八条之下的残疾专项措施。残疾专项行动资金通常数额有限，将这一来源的资金转用于资助普通宣传运动将对残疾预算产生重大影响，同时又没有为残疾人本身提供相似的福利。

C. 改变态度

47. 提高认识方案不应仅限于提供关于权利的信息，应侧重于改变阻碍残疾人参与的负面态度。权利意识至关重要，特别是对相关人士而言，但笼统的权利意识可能产生负面影响或掩蔽效应。如果开展提高认识方案只是为了提供关于权利的信息，通常导致的一个后果是社会期许偏差，也就是人们倾向于以社会接受的方式报告其态度。研究表明，残疾人和非残疾人从社会角度对其他残疾人的权利的认识逐步增强，例如，承认他们的工作权、受教育权、社会保障权或健康权。然

¹⁷ A/HRC/28/37, 第 36 段；第 3 号一般性意见，第 17 段(c)。

而，使用细微的工具从个人视角进行评估时，负面态度再次出现。监督对残疾人的态度应包括使用细微工具进行评估，以避免假性正面态度。¹⁸

48. 对残疾人的负面态度源于关于何为正常(身体、交流形式、功能)、何为失常的社会建构。这种“正常”的概念意味着有些人被认为是“正常”的，而“其他”人则被认为不正常。“正常”和“其他”的一般范畴成为依据，用于解释一个人的伤残如何影响社会赋予他们的角色。看待伤残有多种不同维度：客观维度中，伤残作为个人特征“存在”，无进一步限定；主观维度中，人们可能认为伤残有价值、无特别价值、具有负面价值或接受伤残是他们的身份并/或可能认为伤残是需要关注的健康问题等；社会维度中，社会作用于伤残的生活体验，加以误读并赋予它负面价值。客观和主观维度不在提高认识方案的范畴之内，而社会维度中形成的态度则相反，因为它们可以改变并被正面表述所取代。

49. 对残疾人的态度具有复杂性，因此为改变这些态度而采取的干预措施必须跨度广泛。人们大多认识到，当产生人际关系和情感纽带时，态度的积极转变将更快产生并且更为持久。因此，残疾人务必直接参与旨在改变对残疾人态度的提高认识方案。与残疾人直接接触是从人的维度认识相关人士的体验以及支持纠正错误观念和刻板印象之关键。

50. 态度建立在我们与他人交往时的正面或负面体验之上，也是观察和联想的结果。直接体验往往更能塑造我们对他人的态度，也是更好的信息来源，让我们知道将来如何对待这样的人。我们作为人类倾向于根据自身经验创建类别，这些类别导致对某一群体的概括。我们与残疾人接触越多，对这一群体的了解就越广泛，我们就越有能力评估他们的多样性和我们对他们的态度。为改变对残疾人的态度，有必要呈现残疾人的体验之多样性和这一群体中的共性；把它作为一个群体来呈现，但这个群体内包含非常不同的生活体验。

51. 了解和描绘残疾人的多样性对于设计提高认识方案以改变对残疾人的态度至关重要。如上文所述，对残疾人的污名化取决于具体背景，生活体验的再现也是基于伤残。例如，伤残和文化背景不同，对残疾人的低期望值也有所不同。人们更容易接受躯体伤残者成为父母、员工和学生，相比之下智力残疾者则面临更多负面态度。

C. 行动动员

52. 提高认识方案应带来行动，而不仅限于从理性上解释残疾的生活体验或基于残疾的歧视对人权的影响。消除对残疾人的歧视以及开展改变态度的提高认识方案需要残疾人和这些行动的目标社区积极参与。他们的积极参与不仅为他们带来承认，并且建立起一种至关重要的集体归属感，这样才能让人们看到，残疾人自一开始即被承认为平等的一员，讨论之中的社会问题被视为影响整个社区而不仅是残疾人的问题。

53. 如上文所述，理性上认识基于残疾的歧视通常不足以改变态度和推动有效改变。人们很少对一群残疾人表现出敌意，而往往认为他们是伤残的受害者，只得

¹⁸ Mark Deal, “Attitudes of disabled people towards other disabled people and impairment groups”, unpublished doctoral thesis, City, University of London, 2006, pp. 316-318.

过低价值生活。因此，旨在消除态度所致障碍的提高认识方案应从情感上打动社区，让它看到基于残疾的歧视和排斥对社区本身不公平或不公正，而不仅仅影响“其他人”，这里指残疾人。

54. 确定推动变革的动力是开展有效的提高认识行动的关键。对有些目标而言，自上而下的行动可能是有效的(例如在等级结构中执行内部政策)，而其他情况下，自下而上的行动或许更好(例如改善工作环境中的人际关系)。此外，提高认识的行动可能因目标而异，例如，将提高认识的活动限于组织内的特定层级(例如，对负责落实合理便利的校领导进行能力建设)，或限定于更广泛的人群(例如增加学校社区，即教师、学生、家长、校领导和教职员工的参与，以支持全纳教育)。行动动员通常需要采取多利益攸关方的办法，请媒体、社区领袖、残疾人及其家人、宗教领袖和其他各方参与。

四. 执行措施

A. 规范框架

55. 规范框架对于制约对残疾人的态度和行为具有根本作用。规范框架应得到广泛认识，并包含没有正式体现在立法中的文化因素与社会价值观。日常行为越过正式承认残疾人权利的立法的情况十分常见。这种从法律和态度两个角度入手的广泛方针符合《残疾人权利公约》，因为《公约》要求进行必要的法律改革，将本国立法与《公约》相统一，同时又确认，即便法律改革尚未完成，缔约国也不应有任何有悖《公约》之举。¹⁹ 尽管如此，正式的法律和政策框架仍是动员变革和赋予行动以合法性的关键。

56. 在几乎每一个权利领域，慈善和医学的残疾模式一直为世界上大多数立法提供哲学依据。绝大多数立法和政策含有准许对残疾人的有害做法的贬义语言和法律。在法律上终止这些观点是消除导致社会对残疾人的歧视和排斥的态度障碍之关键。

57. 很多国家规定了仇恨言论的刑事和民事责任，包括肇事者和对发布内容不加控制的平台应受的惩处。法律责任不仅是为了威慑特定行为，而且代表了特定问题上的集体立场。规定仇恨言论、霸凌和有害做法属于非法行为，形成了一个社会的集体视角，或许有助于改变负面态度。

B. 媒体政策

58. 《残疾人权利公约》第八条明确规定，为提高认识，缔约国应鼓励所有媒体机构以符合《公约》宗旨的方式报道残疾人。使用“鼓励”一词意味着缔约国不得要求媒体以某种方式行事。其根据是《公民及政治权利国际公约》第十九条中的表达自由权。

¹⁹ 第四条之(二)和(四)。

59. 广播监管框架提供了消除对残疾人的歧视报道的平台。这些框架可以纳入促进多样性和消除基于残疾的歧视的原则。这些非强制性规定可作为行为守则或类似自我监管框架的基础，其中可包括关于以防止歧视的方式开发内容的指导。此类守则的评估、制定、监督和修订应事先征求公众意见，包括与残疾人及其代表组织磋商。例如，在德国，残疾人组织是公共广播公司监督机构的成员。

60. 应让人们能够以多种传播手段接触媒体，因为这是提高认识的基本方式。例如，在阿根廷，国家媒体法规定在多媒体中逐步使用隐藏字幕、音频描述和手语翻译。

61. 如前所述，广播媒体中，无论是节目内外，残疾人的出现、报道和参与可迅速提升媒体公司及其产品在改变态度方面的效果。各国可与公众和私营媒体合作，与残疾人协商，增加他们的参与。例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，“残疾人加倍参与倡议”²⁰旨在到2020年将从事广播制作和创意才能等非出镜岗位的残疾人比例翻倍。

C. 公共宣传运动

62. 提高认识的宣传运动，特别是大规模的宣传运动，在改变态度方面收效甚微。研究表明(尽管研究的范围和地域有所局限)，宣传运动是提供权利信息的有效工具。这些运动应侧重宣传范围，刻画残疾人的多样性，避免牵涉复杂问题，复杂问题可能有别于常规认知或产生意外的不利效果，因而具有难度。斯洛文尼亚和萨尔瓦多开展了公共宣传运动，请媒体参与其中，就残疾人的权利和关于歧视与享有这些权利的法规开展公众教育。两国均报告了良好的成果。

D. 培训和教育

63. 培训和其他面对面的战略更适于促进态度转变和应对复杂的系统改革。为提高效力，培训和其他教育战略应创造一种环境，让参与者能够自由表达意见而不受评判并能够与残疾人对话，从而在整个过程中解构习得的常态观念。培训应面向残疾人以及非残疾人，因为对其他残疾人的污名化和刻板印象也存在于他们中间。包容的战略结合多种通信手段，通过视觉、音频和书面方式作用于最广泛的获取信息方式，因而有利于开展培训。厄瓜多尔实施了一项线上培训举措，内容是旅游部门和司法系统中的残疾人服务提供和残疾人无障碍。超过20,000人参加了培训。

64. 正规教育一方面提供了必要工具和结构，有助于从基于人权的视角建立对残疾的认识，包括在与《残疾人权利公约》相关的复杂领域，一方面确保残疾人经常与其他人互动。为培养尊重残疾人权利的态度，小学、中学和高等教育的课程应包括包容残疾的人权和性别平等教育、促进可持续发展和可持续生活方式的教育、全球公民教育和欣赏文化多样性等内容，这些都是可持续发展目标的内容。

²⁰ 该倡议由“创意多样网络”牵头，并得到了BBC、Channel 4、ITV、Sky、Channel 5/Viacom、ITN、电影和电视制作公司联盟及劳动和抚恤金部的支持。

例如，哥伦比亚创建了大学网络“Tejiendo Justisa”，在法学院学生中促进残疾人权利，参加该网络的有 106 所提供法律援助服务的法学院。

E. 参与

65. 残疾人的参与对于更好地界定提高认识的宣传运动的范围以及通过培训改变态度，至为关键。这种参与应体现残疾人的多样性及他们关于伤残的生活经历，并体现与性别、年龄、社会性别、族裔出身、移民身份、文化背景和社会地位相关的多重交叉的身份。参与设计和实施提高认识方案的人越多样化，就越有可能取得好的结果。

F. 研究和数据

66. 关于提高认识的研究非常不足，关于提高认识方案的实际效果或结果的数据很少，特别是在发展中国家。统计数据 and 量化研究对于发现存在于全社会以及制定提高认识方案的具体背景下的态度障碍至关重要。因此，通过关于平等、歧视和态度的调查以及关于媒体对残疾人的刻画的量化研究，可以发现提高认识措施的关键问题和潜在差距或不足。此外，污名化和刻板印象背后的歧视心理之特性导致了根深蒂固的态度障碍，因此需要针对具体情况进行研究，以制定更有效的提高认识方案，特别是培训和教育方案。定性研究则是发现产生歧视结果的个人和集体层面的内在过程之关键。

67. 摩尔多瓦的防止和消除歧视及确保平等理事会进行了一项关于态度和观念的研究，内容包括关于残疾人的态度和看法。立陶宛从人权视角出发，借助重点小组，就 3,000 多份出版物中的残疾人形象编写了一份报告。

68. 定期收集数据和开展研究是衡量进度和评估歧视模式变化的有效监测工具。广播媒体、广播监管机构、社区、与残疾有关的组织和残疾人组织应参与此类研究，以确保所有相关利益攸关方都能为研究结果做贡献。爱尔兰的国家残疾人管理局，与爱尔兰广播委员会于 2006 年合作开展了文献审查，以评估对残疾人的看法，这是 2001 年一份类似报告的后续行动。

G. 资源分配

69. 本报告收到的资料显示，提高认识措施资金不足。各国应探索提高认识方案的投资渠道，包括国际合作，以确保改变态度的举措获得必要资源，以消除对残疾人负面的态度和社会观念。

70. 国家层面，各国政府应确保所有相关部门为制定、实施和评估提高认识措施（即公众认识宣传运动、媒体措施、人权教育、可持续发展教育和培训）提供专项资金和预算拨款，特别是在教育、就业、社会保障、卫生、交通和诉诸司法等领域。尤其应注意的是，缔约国应在财政上支持国家人权机构和残疾人组织定期评估对残疾人态度的变化，以此作为本国监测条约执行情况的具体任务内容。²¹

²¹ 《残疾人权利公约》，第三十三条第二和第三款。

71. 澳大利亚投入了 150 万澳元，借助数字媒体，帮助智力残疾妇女举报虐待行为，并投入 380 万澳元，帮助保护包括残疾人在内的弱势群体免受网上虐待，从而将工作扩展到传统媒体之外，采取措施打击数字和社交媒体领域长期存在的虐待残疾人行为。

五. 结论和建议

72. 《残疾人权利公约》的创新之处在于，《公约》第八条中包括一项关于提高对残疾人、残疾人的能力和对社会的贡献及其权利的认识的贯穿各领域的规定。为了克服当今法律和实践仍然存在的对残疾的过时认识，例如慈善和医学模式及健全主义，防止它们导致社会对残疾人的负面态度，提高认识是关键。需要提高认识，才能通过传播信息和增进残疾人对自身权利的理解实现残疾人赋权并解决和消除社会中的态度障碍。

73. 残疾人可能面临低期望、污名化、刻板印象和偏见，从而遭受歧视、贬损语言、暴力和有害做法。提高认识方案应明确解决所有这些问题。这些推断在社会中根深蒂固，因此任何关于残疾的积极法律和政策改革都应有配套的提高认识战略。

74. 国家应促进对残疾人的正面刻画，并制定提高认识方案，以提供关于权利的信息，动员行动并消除妨碍或限制残疾人有效参与社会的态度障碍。此外，国家应避免资助或作为公私伙伴关系的一方支持延续污名化或刻板印象的宣传运动。

75. 国家应根据关于表达自由的国际标准，鼓励媒体以符合《公约》宗旨的方式报导残疾人，包括通过媒体监管机构这样做。行业条例和守则中的激励措施和指导原则应促进增加制作有关残疾的内容和提高媒体公司内部残疾人在镜头内外的代表性。媒体监管和监督机构应承担明确任务，规定和执行强制性无障碍标准，使残疾人能够在与其他人平等的基础上接触媒体内容和数字环境。

76. 残疾人参与制定和执行提高认识方案及与媒体有关的立法和条例，包括体制框架，对于提高立法和条例的相关性和有效性以及防止负面刻板印象的重现或延续至关重要。

77. 国家应开展、促进和资助研究和数据收集，并监测对残疾人态度的变化过程。在针对具体背景的提高认识工作中，对平等、歧视和态度以及媒体中有关残疾人的内容和形象进行定量和定性研究，包括通过公私伙伴关系开展研究，是跟踪进展和为决策提供参考的关键。