



大会

Distr.: General
16 August 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

临时议程* 项目 28(b)

社会发展，包括与世界社会状况以及与
青年、老龄、残疾人和家庭有关的问题

联合国 2018 年残疾与发展问题旗舰报告：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

秘书处的说明

摘要

本说明概述联合国 2018 年残疾与发展问题旗舰报告以及报告的初步结论。
第 69/142 号决议要求提出的报告全文将于 2018 年 12 月 3 日在线上发表。

* A/73/150。



一. 导言

1. 大会在题为“2015 年之前及之后为残疾人实现千年发展目标和其他国际商定发展目标”的第 69/142 号决议中请秘书长与联合国各相关实体协调，汇编和分析关于残疾人的国家政策、方案、最佳做法和可用统计资料，其中应反映在落实相关国际商定发展目标和《残疾人权利公约》各项规定方面所取得的进展，以便 2018 年在一份主要报告中提交大会讨论。“2018 年残疾与发展问题旗舰报告：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”就是为执行这项任务而提出。
2. 旗舰报告的宗旨是促进充分和有效执行《2030 年可持续发展议程》，加强目前正在各级进行的将残疾人需要、权利和视角纳入实现可持续发展目标工作主流的各项努力。特别是，旗舰报告反思在实现可持续发展目标和执行《残疾人权利公约》方面的总体进展情况，讨论这两个领域的良好做法和政策趋势。旗舰报告将是全球一级第一份关于残疾与可持续发展目标问题的出版物。旗舰报告详细讨论下列可持续发展目标：消除贫困和饥饿(可持续发展目标 1 和 2)、执行社会保障措施(可持续发展具体目标 1.3)、确保健康和福祉(可持续发展目标 3)、确保教育(可持续发展目标 4)、实现性别平等和增强残疾妇女和女童权能(可持续发展目标 5)、提供水和环境卫生(可持续发展目标 6)、确保获得能源(可持续发展目标 7)、促进就业和体面工作(可持续发展目标 8)、普及信息和通信技术(可持续发展具体目标 9.c)、减少不平等(可持续发展目标 10)、建设包容城市和人类住区(可持续发展目标 11)、创建包容社会和机构、确保决策有代表性以及确保诉诸司法和获得信息的机会(可持续发展目标 16)和加强执行手段(可持续发展目标 17)。
3. 秘书处经济和社会事务部与联合国各机构、国际金融机构、会员国、学术界、研究机构、基金会、私营部门和非政府组织(特别是残疾人组织)等方的专家协作，编写了旗舰报告。为编写旗舰报告，共举行了 5 次专家小组会议，汇编并分析了各种来源的证据、各国做法和最佳做法文件库以及许多残疾问题数据集，包括人口与健康调查、¹ 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、欧盟统计局、国际劳工组织(劳工组织)、综合公共利用微数据系列、² 挪威科技工业研究院、³ 经济和社会事务部统计司、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国儿童基金会(儿基会)和世界卫生组织(世卫组织)的残疾问题数据集。
4. 本说明重点讨论若干选定可持续发展目标的情况，概述旗舰报告的初步结论。本说明在最后讨论兼顾残疾问题可持续发展的今后方向。

¹ 国际功能、残疾和健康分类。人口与健康调查，2009-2015 年各数据集。

² 明尼苏达人口中心，综合公共利用微数据系列——国际数据库，2001-2012 年各数据集。可查阅：<https://international.ipums.org/international/>。

³ 挪威科技工业研究院残疾人生活状况研究，2004-2015 年各数据集。

二. 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

5. 2015 年, 会员国通过了《2030 年可持续发展议程》, 其中包括最迟应于 2030 年实现的 17 项可持续发展目标。残疾问题已纳入各项具体目标, 并且列为《2030 年议程》一个贯穿各领域的问题。必须加紧努力, 按照《残疾人权利公约》的规定, 确保在实现各项目标和具体目标时兼顾残疾人的需要。《残疾人权利公约》于 2007 年通过, 截至 2018 年 6 月, 177 个国家批准了该公约。

6. 下文各节从残疾人视角概述若干选定的可持续发展目标, 讨论相关国际规范框架、残疾人现状、各国政策趋势和良好做法, 目的是通报在执行《2030 年议程》并兼顾残疾人需要方面取得的进展。

A. 消除所有残疾人的贫困和饥饿(可持续发展目标 1 和 2)

7. 消除贫困和饥饿是可持续发展目标 1 和 2 的主要承诺。贫困也是《残疾人权利公约》第二十八条关切的事项, 缔约方在该条确认残疾人及其家庭享有适足生活水平的权利, 承诺确保残疾人、尤其是确保残疾妇女、女孩和老年人可以利用社会保护方案和减贫方案。

8. 然而, 由于存在各种社会障碍, 例如, 由于歧视、受教育和就业机会有限和无法参与生计和其他社会方案, 残疾人及其家庭仍然是生活贫困可能性较高的人群。残疾增加支出, 更是雪上加霜。根据 22 个国家 2008 年前后的数据, 平均而言, 残疾人的多维贫穷率⁴ 比非残疾人高 15 个百分点。^{5,6,7,8,9} 许多国家没有按残疾状况分类的收入贫穷数据, 但对 8 个国家 2010 至 2015 年情况的研究显示, 生活在国家或国际贫困线以下的残疾人比例高于非残疾人的比例。在有些国家, 差距达到 20 个百分点。^{5,7,10}

9. 残疾人不仅贫穷率较高, 而且家庭没有食物保障的可能性也较高。残疾人无力负担每两天一次有蛋白质餐饮的比例高于非残疾人。2016 年, 在 35 个国家中, ¹¹ 无力负担有蛋白质餐饮的残疾人比例几乎比非残疾人高一倍, 为 17% 比 10%。面临这

⁴ 多维贫穷是指在不同领域(例如, 受教育、就业、生活条件)的多重匮乏状况。

⁵ Brucker, D.L. 等(2014), 《无论采取什么措施, 陷入贫困的可能性都比较大: 美国工作年龄残疾人现状》, 《社会科学季刊》, 第 96 卷, 第 1 期(2014), 第 273-296 页。

⁶ Sophie Mitra, Aleksandra Posarac 和 Brandon Vick, 《发展中国家残疾与贫穷状况: 多维研究》, 《世界发展》, 第 41 卷(2013), 第 1-18 页。

⁷ Sophie Mitra, 《残疾、健康与人类发展》(纽约, Palgrave MacMillan 出版社, 2018)。

⁸ Jean-Francois Trani 等, 《摩洛哥和突尼斯残疾与贫穷状况: 多维方法》, 《人类发展与能力杂志》, 第 16 卷, 第 4 期(2015)。

⁹ Jean-Francois Trani 等, 《阿富汗多维贫穷: 谁是穷人中最穷的人? 》, 《牛津发展研究》, 第 44 卷, 第 2 期(2016), 第 220-245 页。

¹⁰ 亚太经社会, 《在亚洲和太平洋地区建设包容残疾人的社会——评估仁川战略的进展情况》(联合国出版物, 出售品编号: C.18.II.F.4)。

¹¹ 35 个国家中, 34 个是欧洲国家。

种挑战的残疾妇女多于残疾男子，在这方面，残疾人的性别差距比非残疾人的性别差距大。¹²

10. 社会保障制度帮助预防、管理和克服对人民福祉产生负面影响的情况。自 1960 年代以来，越来越多的国家实施残疾人社会保障方案，在 2012 和 2013 年度达到 179 个。168 个国家的残疾人方案定期向残疾人发放现金福利，而另外 11 个国家则仅仅支付一笔总付的福利。在 81 个国家，福利主要涵盖正规经济部门的工作人员和家人，因此，社会保险缴款时间不够长因而没有资格享受福利的残疾儿童和残疾人则被排除在外。但是，87 个国家采取完全或部分由税收支付的方案，从而扩大了覆盖面。在 27 个国家，这些方案涵盖所有被评估有残疾的人，无论收入如何；在 60 个国家，这些方案仅涵盖经济能力低于某个阈值的个人或家庭。这些条件构成了挑战，除这些挑战外，其他障碍也可能限制利用社会保障方案的机会，¹³ 例如，不知道如何申请，没有证件，负责发放的部门为残疾人提供的无障碍环境有限，残疾评价流程不明确，负责发放的部门工作人员歧视某些类型的残疾，特别是歧视心智残障的人。¹⁴

11. 金融普惠可促进残疾人利用经济机会，帮助他们摆脱贫困。但是，残疾人报告，由于障碍因素，他们难以独立利用金融服务。在五个发展中国家，平均 37% 的残疾人认为银行无法无障碍进出。³ 主要来自发达国家的众包数据显示，2017 年，28% 的银行和 12% 的自动柜员机没有提供无障碍使用便利。^{15,16}

B. 确保健康生活方式和促进福祉(可持续发展目标 3)

12. 可持续发展目标 3 要求确保所有人的健康生活方式和福祉。要为残疾人实现这项目标，就需要借助各国国际框架，确保残疾人能够获得保健服务。其中包括《残疾人权利公约》，《公约》第二十五条规定，应向残疾人提供其他人享有的、在质量和标准方面相同的以及负担得起的医疗保健服务和方案，第二十六条规定，应加强综合性适应训练和康复服务和方案。

13. 残疾人出现抑郁、痛症和骨质疏松等次级健康状况的风险比较大，¹⁷ 在获得保健服务方面遇到的挑战也比较多。因此，他们不健康的可能性高于其他人。在 38 个国家，在 2015 和 2016 年期间，平均 20% 的残疾人自认身体状况非常好或良好，非残疾人的这个比例是 82%。而且，38% 的残疾人感觉自己的健康状况不好或非常不好，非残疾人的这个比例是 2%。残疾妇女的自认健康状况差于残疾男子的自认健康状况。

¹² 欧盟统计局数据库(2018 年 3 月至 5 月查询)。

¹³ 国际劳工组织，《2014/15 年度世界社会保障报告：实现经济复苏、包容发展和社会正义》(日内瓦，2014)。

¹⁴ Lauren Graham, Jacqueline Moodley 和 Lisa Selipsky, 《残疾-贫穷的联系以及为什么要采取建设能力的做法：南非约翰内斯堡的经验》，《残疾与社会》，第 28 卷，第 3 卷(2013)，第 324-337 页。

¹⁵ Sozialhelden，无障碍云，可查阅：www.accessibility.cloud (2017 年 12 月查阅)。

¹⁶ 9 000 多家银行和 20 000 多个自动柜员机的数据。

¹⁷ 世卫组织和世界银行，《世界残疾报告》(2011)。

一个国家的人均国内生产总值越低，残疾人自认健康状况差的比率就越高。^{12,18,19} 关于使用烟草情况，15 个欧洲国家的数据显示，残疾人每日烟草使用量问题不大(每日抽烟的残疾人比例是 19%，非残疾人是 26%)。¹²

14. 残疾人在获得保健服务方面仍然面临挑战，他们在需要保健服务时得不到保健服务的几率是非残疾人的三倍。他们遇到的障碍包括缺少资金和没有无障碍公共交通和设施服务。^{12,18,20} 在一些发展中国家，超过 30%的残疾人说，医院和初级保健设施没有无障碍环境。³

15. 为了解决这些挑战，各国的做法是进行法律和政策改革，并且/或者直接处理获得保健服务问题。在审查各国法律和政策之后发现，²¹ 有六种基本做法：(a) 在宪法或人权法案中作出关于残疾人问题的通用规定；(b) 制定通用的反歧视法律和条例；(c) 制定反歧视法律和条例，其中提到保健部门；(d) 在宪法以外制定专门针对提供和获得保健问题的国家法律；(e) 制定关于残疾人的国家法律或政策计划；(f) 制定专门针对具体健康状况(例如脊髓伤害)或具体人群(例如退伍军人)的法律，保证他们能够获得保健服务。虽然(a)、(b)和(c)是很常见的做法，但这些做法没有明确针对具体残疾状况面临的任何障碍，最多让残疾人有对国家采取法律行动的选择。(e)和(f)是常见做法，只有 6 个国家采取(d)做法并立法保证残疾人能够获得保健服务。

C. 确保包容和公平的优质教育(可持续发展目标 4)

16. 教育是一项基本人权，是促进个人发展和有效参与社会的一个必要条件。《世界人权宣言》(1948)规定，人人都有受教育的权利(第二十六条)，《取缔教育歧视公约》(1960)加强了这一保证，该公约是第一个概述受教育权核心内容、具有法律约束力的国际文书。《残疾人权利公约》缔约国在第二十四条确认残疾人受教育的权利，在第九条承诺确保消除阻碍实现学校无障碍环境的各种障碍。可持续发展目标 4 要求确保为所有人提供包容优质教育，具体目标 4.5 和 4.a 要求确保残疾人平等获得各级教育和职业培训以及建立并改进兼顾残疾问题的教育设施。

17. 残疾人上学和完成小学教育的可能性较低，文盲的可能性较高。在 2010 年前后，平均而言，15 至 29 岁残疾人中，仅 77%的人上过学，非残疾人相同年龄组的这个比例是 87%。^{2,22,23} 6 个发展中国家的数据显示，平均而言，小学学龄残疾儿童三分之一没有上学，非残疾儿童的这个比例是七分之一。在这些国家，残疾儿童完成小学

¹⁸ 喀麦隆、智利和斯里兰卡示范残疾调查，2015-2016。世卫组织 2018 年 4 月提供的数据。

¹⁹ 世界银行数据，可查阅：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>(2018 年 5 月查阅)。

²⁰ 根据 37 个国家的数据。

²¹ 残疾人权利和教育保护基金，“国际法”，可查阅：<https://dredf.org/legal-advocacy/international-disability-rights/international-laws/4>(2017 年 8 月查阅)。

²² 从学校到工作的过渡调查，2012-2016。教科文组织提供的数据。

²³ 根据发展中地区 37 个国家和领土的数据，2006-2015。

教育的比例是 56%，非残疾儿童的这个比例是 73%。¹ 15 岁及以上年龄人群中，残疾人的平均文盲率是 56%，非残疾人的这个比例是 74%。^{2,24}

18. 许多国家努力加强国家法律框架，制定政策，确保残疾人能够得到较好的教育。在 193 个会员国中，34 个的宪法保障残疾人的受教育权利或者保护残疾人不因残疾而在教育方面受歧视。在包容教育方面，在 2013 年前后，仅 44% 会员国的残疾学生能够与其他学生同堂上课。在 39% 的国家，残疾学生或许能够与其他学生上相同的学校，但不一定能同堂上课，在 12% 的国家，残疾学生上不同的学校，在 5% 的国家，残疾学生在公共教育方面得不到满足其需要的任何额外支助。²⁵ 不过，在最近几年里取得了进展，截至 2017 年，更多国家在学校为残疾学生提供了适当的材料(41% 的国家)、充足的人力资源(33% 的国家)和实体环境(33% 的国家)。²⁶ 在分析的各国(多数是发达国家)30 000 多个教育设施中，仅 47% 可视为为坐轮椅学生提供了无障碍环境。¹⁵

19. 各国还采取了其他切实措施，鼓励为残疾学生提供包容教育，包括向残疾学生提供免费和义务教育、²⁷ 财务协助²⁸ 和盲文课本，入学考试给予更多时间，分派助教，²⁹ 对教师进行培训，使其更好地了解包容教育和教学方法，³⁰ 对非残疾学生进行教育，使其了解残疾学生的情况。³¹

D. 实现性别平等，增强所有残疾妇女和女童的权能(可持续发展目标 5)

20. 可持续发展目标 5 要求实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能《残疾人权利公约》强调，必须将性别视角纳入促进残疾人充分享有人权和基本自由的所有努力。《公约》的一般性原则之一是，必须确保男女平等；《公约》还载有专门涉及残疾妇女的单独条款(第六条)。《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979)以及 1995 年第四次妇女问题世界会议通过的《北京宣言》和《行动纲要》等保障和促进妇女权利的规范性框架也保护残疾妇女。《消除对妇女一切形式歧视公约》没有具体提及残疾妇女和女童，但《北京宣言》和《行动纲要》确定了应在各领域采取的行动，以确保增强残疾妇女权能，这些行动包括：平等获得适当教育和技能培训，提供满足残疾妇女特殊需要的保健方案和服务，增强残疾妇女就业机会，

²⁴ 根据 25 个国家的数据，2005-2011。

²⁵ 世界政策分析中心，残疾数据，可查阅：www.worldpolicycenter.org/maps-data/data-download/disability-data (2017 年 10 月查阅)。

²⁶ 儿基会 2017 年提供的 80 个国家的数据。

²⁷ Kye-Ok Kim, “大韩民国的包容教育”，向 2007 年 11 月 3 日至 5 日在中国杭州举行的东亚包容教育区域筹备讲习班提出的论文。

²⁸ 教科文组织，《残疾人受教育权利：会员国报告的支持落实残疾人受教育权利措施概览》(巴黎，2015)。

²⁹ 包容教育实践，“日本提供盲文材料支持包容教育”。

³⁰ 包容教育实践，“合作教育促进包容”，可查阅：www.inclusive-education-in-action.org/iea/index.php?menuid=25&reporeid=173。

³¹ 包容教育实践，“探索在小学使用‘街头儿童’木偶方案，提高对自闭症和失聪问题的认识”。

开展公平和促进积极行动的方案，处理残疾妇女在劳动队伍中受到的系统性歧视，改进关于残疾男女参与问题、包括关于他们获得资源情况的观念和数据收集方法。

21. 残疾妇女往往因其性别和残疾状况而遭受各种歧视，在社会和发展的多数领域仍然处于弱势。与非残疾男子相比，残疾妇女：保健需要得不到满足的可能性高 2 倍；^{12,18,32} 失业或在劳动市场不活跃的可能性高 1 倍；^{2,12,33,34} 文盲的可能性高 2 倍；^{2,35} 担任立法议员、高级官员或管理人员的可能性低 3 倍。^{36,2,37} 此外，证据还显示，残疾妇女遭受性暴力的可能性高 3 倍。³⁸ 在早婚方面，残疾女童和非残疾女童受影响的程度相似，在 15 个国家中，11 个国家残疾女童 15 岁前结婚的可能性略低于非残疾女童。²

22. 在制定兼顾残疾问题的性别政策方面，在分析 20 个拉丁美洲和加勒比国家的处理性别不平等和/或暴力侵害妇女问题的国家计划后发现，20 个国家中，17 个在性别问题国家计划中提及残疾问题，其中 12 个国家的性别问题计划包括针对残疾妇女的措施，在 19 个国家中，仅 6 个在关于残疾问题的法律中提及性别问题。³⁹

E. 确保获得水 and 环境卫生(可持续发展目标 6)

23. 根据可持续发展目标 6，各国承诺让所有人普遍和公平获得安全和负担得起的饮用水。具体目标 6.2 强调必须特别注意弱势群体的需求，意味着包含残疾人的需求。

《残疾人权利公约》缔约国在第二十八条承诺确保残疾人能够平等获得清洁饮用水。同样，《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》提到为残疾人提供水和环境卫生服务以及平等权利。⁴⁰

24. 在许多国家，可获得性和包容设计日益成为常规做法，但残疾人、特别是生活在发展中国家的残疾人在享有饮水、环境卫生和个人卫生方面仍然面临障碍，其中包括实体、体制、社会和态度障碍。⁴¹ 例如，在智利和斯里兰卡，约五分之一有严重残疾的人感觉上厕所困难或非常困难。在喀麦隆，约一半有严重残疾的人感觉上厕所困难或非常困难。¹⁸ 在巴西，2016 年，97% 的小学校舍有厕所，然而，

³² 根据 37 个国家的数据。

³³ 劳工组织残疾数据库。劳工组织提供的数据，2017-2018。

³⁴ 根据 66 个国家的数据。

³⁵ 教科文组织提供的 37 个国家的数据。

³⁶ 西亚经社会，“2017 年阿拉伯残疾统计数据”，可查阅：<https://www.unescwa.org/sub-site/arab-disability-statistics-2017>(2018 年 5 月查阅)。

³⁷ 根据 10 个国家的数据。

³⁸ 乌干达人口与健康调查，2016 年。

³⁹ Maria Veronica Reina，“区域趋势：拉丁美洲残疾妇女”，在发展和社会中促进残疾妇女权利和视角问题专家小组会议上的演讲，圣地亚哥，2016 年 11 月 15 日至 17 日。

⁴⁰ A/CONF.219/7，第二章，第 87 (1) (c) 段。

⁴¹ Hazel Jones, Julie Fisher 和 Robert Reed，“为低收入国家所有人提供水和环境卫生”，土木工程师协会记录，《市镇工程师》，第 165 卷，第 3 期(2012 年 9 月)，第 167-174 段。

虽然自 2006 年以来已经有很大改进，但仅 46% 的小学有残疾或行动不便学生能够使用的环境卫生设施。⁴² 而且，残疾人家庭获得较好水和环境卫生服务的可能性较低。在一些国家，残疾人家庭和非残疾人家庭获得较好水和环境卫生服务的差距超过 10 个百分点。⁴³

25. 特别设计水泵或厕所把手、安装坡道和扶栏以及拓宽门户等为残疾人设计的辅助技术可帮助他们获得水、环境卫生和个人卫生服务。例如，在马里，在征询残疾人意见后重新设计了一个村的公用水井，建筑了高墙，以防止盲人跌入水井，并且建筑了提水的实体支撑。墙的一部分较矮，以便铺设混凝土坡道，便于坐轮椅的人使用。⁴¹ 尼泊尔为家里已安装厕所的农村家庭提供可移动马桶盖，帮助有腿疾和/或背疾的残疾人，减少坐在潮湿厕所地板上或在这种地板上爬行的情况。⁴⁴

F. 确保获得能源(可持续发展目标 7)

26. 关于可持续发展和个人福祉的讨论早就包括了关于获得能源的讨论，但残疾人的情况却不见于这些讨论。联合国可持续发展大会题为“我们希望的将来”的成果文件和可持续发展目标 7 要求确保人人(意味着包括残疾人)获得能源，这些文件认识到能源在发展过程中的关键作用。获得能源对于残疾人至关重要，许多残疾人需要用电，操作辅助技术，这样才能独立生活。在世卫组织 50 项优先辅助产品中，⁴⁵ 近一半需要电力。在许多发展中国家，有残疾人的家庭获得供电的可能性低于没有残疾人的家庭。在若干国家，有残疾人的家庭获得供电的比例不足 20%。在一些国家，这两类家庭获得能源的差距可达 10 个百分点或更大，在获得供电比率不足 70% 的国家，差距更大。^{1,3,18,2,46} 在冬季温度较低的国家，在 2015 和 2016 年期间，残疾人、特别是残疾妇女保持居家温暖的能力较低。在一些国家，超过 30% 的残疾人有这种情况。^{12,47}

27. 负担能力和遭受不清洁能源造成的室内污染也是残疾人面临的特殊挑战。呆在家里的时间较多，使用依赖电力的辅助技术，这些情况增加电消费量，因而推高能源账单，然而，残疾人收入较低，支付能源账单也面临更多困难(见可持续发展目标 8)。由于残疾人呆在家里的时间较多，遭受生物质和煤炭等传统燃料产生的室内污染的可能性较高。因此，获得可靠、负担得起和清洁能源对于残疾人的福祉至关重要。

28. 一些会员国通过为能源账单提供财务支助和增强获得清洁能源的机会，处理这些挑战。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国政府为残疾人调节冬季和夏季室内温度

⁴² 世卫组织/儿基会供水、环境卫生和个人卫生部门联合监测方案，根据巴西教育和研究国家研究所 2000-2016 年数据进行的分析。

⁴³ 根据世界卫生调查提供的 34 个国家 2002-2004 年数据。

⁴⁴ Guna Raj Shrestha, “尼泊尔处理残疾人环境卫生需要工作的案例研究”，尼泊尔水促健康，2006 年 1 月。

⁴⁵ 世卫组织，“优先辅助产品清单”。可查阅：http://www.who.int/phi/implementation/assistive_technology/global_survey-apl/en/。

⁴⁶ 根据 44 个国家的数据。

⁴⁷ 根据 35 个国家的数据。

提供财务支助。^{48,49} 在肯尼亚一个难民营，向难民提供了高效能炉子，帮助的重点是残疾人和其他弱势群体。⁵⁰

G. 促进残疾人充分生产性就业和体面工作(目标 8)

29. 可持续发展目标 8 要求促进包容和可持续的经济增长，让人人获得体面工作。具体目标 8.5 中明确提到应把残疾人纳入实现充分的生产性就业并且人人有体面工作的目标当中。《残疾人权利公约》第二十七条要求禁止在就业方面因残疾而歧视，要求保护残疾人享有公平和良好工作条件的权利，包括机会均等和同值工作同等报酬的权利，享有安全 and 健康工作环境的权利。人权理事会关于残疾人工作和就业问题的第 22/3 号决议呼应了这些条款，理事会在决议中呼吁各缔约国让残疾人能够在与其他人平等的基础上享有工作权，为此尤其应禁止歧视、增加就业、推动创业、消除求职者进入工作场所的障碍、确保提供合理便利。

30. 据观察，残疾人的就业率一直较低。根据 91 个国家的数据，15 岁及以上残疾人就业人口比率平均为 36%，而非残疾人这一比率为 60%。残疾人当中这一比率从 7% 至 69% 不等。^{2,3,10,12,33,36,51} 残疾妇女就业的可能性低于残疾男子，不过 15 岁及以上残疾人就业人口比率的平均性别差距为 11%，而非残疾人为 20%。^{51,52} 残疾人就业者常常比非残疾人的工资要低。有报告称工资差距大于 10%。^{53,54,55,56} 缺少无障碍环境和合理便利可能造成更多的障碍。在 8 个发展中国家，平均有 32% 的残疾人报告说，他们的工作场所有障碍或不便利。¹⁷

31. 各国为促进残疾人就业经常采取的一个平等权利行动措施是定额制度，即责成雇主雇用一定数目或比例的残疾人。100 多个国家都已制定这种定额制度，定额水平大多为 1% 至 15% 不等。⁵⁷ 最有效的定额制度包括由不遵守规定的公司为每一个未由残疾人担任的职位纳税。这些税款通常会注入一个特别基金，用于资助促进残疾人就业的措施。

32. 一些国家制定了国家就业政策，其中包括一项确保残疾人享有平等就业机会的条款。⁵⁸ 共有 22 个国家在宪法中列入了相关条款，明确保障残疾人的工作权

⁴⁸ 联合王国，“低温时期付款”，可查阅 <https://www.gov.uk/cold-weather-payment/eligibility>。

⁴⁹ 联合王国，“温暖居家折扣计划”，可查阅 <https://www.gov.uk/the-warm-home-discount-scheme/eligibility>。

⁵⁰ 联合国难民事务高级专员公署，“肯尼亚达达布难民营：太阳能和能效”，2014 年 9 月。

⁵¹ 根据 2006 至 2016 年的数据。

⁵² 根据来自 66 个国家和地区的数据。

⁵³ 根据来自 3 个国家的数据。

⁵⁴ 西班牙国家统计局，“El salario de las personas con discapacidad: 2015”(“残疾人薪金：2015 年”)。

⁵⁵ 美国，人口普查局，2011 年美国社区调查估计。

⁵⁶ 智利，社会发展部，《国家社会和经济概览》，2015 年。可查阅：[错误!超链接引用无效。](#)

⁵⁷ 劳工组织与经济和社会事务部编制的数据库。

⁵⁸ 劳工组织，“将残疾人纳入国家就业政策”，2015 年 9 月。

利或禁止对残疾人的就业歧视。⁵⁹ 一些国家启动了国家方案，推动将残疾人纳入技术和职业教育与培训系统的主流，如为职业培训及材料提供财政援助，制定将残疾人纳入此类系统的国家准则等。^{59,60}

H. 提升信息和通信技术的普及度(具体目标 9.c)

33. 可持续发展目标 9 要求建造具备抵御灾害能力的基础设施，重点是人人可负担得起并公平利用上述基础设施(具体目标 9.1)。具体目标 9.c 中强调必须提升信通技术的普及度，以负担得起的价格普遍提供因特网服务。《残疾人权利公约》中提到残疾人的无障碍问题，各缔约国在《公约》第九条中承诺采取措施，确保残疾人平等地利用信通技术和系统，包括电子服务和应急服务。2012 年《国际电信规则》中呼吁国际电信联盟成员国促进残疾人获得国际电信服务。这些框架的基础是信息社会世界峰会上通过的 2003 年《日内瓦行动计划》和 2005 年《突尼斯承诺》，其中与会者承诺促进所有人、特别是残疾人获得普遍、公平和负担得起的信通技术，包括通用的设计和辅助技术。

34. 尽管已作出这些呼吁和承诺，但残疾人和非残疾人相比，使用信通技术的机会仍然较少。残疾人和非残疾人在使用因特网方面存在巨大差距，残疾人据报较少使用。2011 年前后，在 13 个发展中国家，平均差距为 12 个百分点，其中有些国家的差距高达 30 个百分点。^{1,61,62} 这些巨大的差距可能是由于这类技术不方便残疾人使用，以及残疾人家庭承担上网费用的能力较低。3 个撒哈拉以南非洲国家的现有数据表明，15%的非残疾人家庭能够负担得起互联网费用，而仅有 8%的残疾人家庭能够负担得起。³ 残疾人家庭拥有计算机的可能性也较低(残疾人家庭为 11%，而非残疾人家庭为 16%)。^{1,2,3,63}

35. 许多会员国开始实施方案和政策，努力让残疾人能够平等利用信通技术，其中包括为电视节目配备字幕或手语，确保政府网站无障碍、公共电子自助服务亭或自动取款机无障碍，为失聪者和(或)语言障碍人士提供电话服务等。⁶⁴ 一些会员国已经立法，要求政府网站遵守万维网联盟《网页内容无障碍导则》，⁶⁵ 欧洲联盟委员会通过了《网页内容无障碍导则 2.0》，作为欧洲政府标准。⁶⁶ 在拉丁美洲和加勒比地区，13 个国家的一般残疾法中提及信通技术和残疾人问题，6 个

⁵⁹ 劳工组织，《技术和职业教育与培训改革：制定包容性技能发展方案》(2012 年)。

⁶⁰ 劳工组织，“将残疾人纳入技术和职业教育与培训系统和技能系统”，政策简报，2017 年 9 月。

⁶¹ 拉加经委会编制的普查数据。

⁶² 根据来自 13 个发展中国家的数据。

⁶³ 根据来自 40 个国家的数据。

⁶⁴ 促进包容性信息和通信技术全球倡议，“《残疾人权利公约》：2013 年信通技术无障碍进度报告”(2014 年)。

⁶⁵ 可查阅：www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/#for。

⁶⁶ 欧洲联盟委员会，“网络无障碍”。欧洲联盟委员会，“网络无障碍”。

国家的一般电信法将该问题列为一项条款。这方面的法律大多提到残疾人的接入权或确保无障碍形式的技术。⁶⁷

I. 减少不平等(目标 10)

36. 可持续发展目标 10 要求减少国家内部和国家之间的不平等。具体目标 10.2 旨在增强所有人的权能,促进他们融入社会、经济和政治生活,不论其残疾与否,而具体目标 10.3 旨在确保机会均等,减少结果不平等现象。将执行目标 10 和执行《残疾人权利公约》的工作结合起来,可促进有效执行该目标。《公约》的一般原则在这方面尤其相关。这些原则包括:不歧视(第三条第二款);充分和切实地参与和融入社会(第三条第三款);尊重差异,接受残疾人是人的多样性的一部分和人类的一份子(第三条第四款);机会均等(第三条第五款)。

37. 残疾人仍然面临持续的不平等。在可持续发展目标涉及的所有领域,残疾人与非残疾人之间都存在明显差距,残疾人系统性地处于劣势。虽然差距因国家而异,但在有些国家差距很大。贯穿旗舰报告的证据显示,在一些国家,收入贫穷方面的差距可达 20 个百分点,多维贫穷方面的差距可达 30 个百分点,负担得起每隔一天吃一顿含蛋白质餐食的能力方面的差距可达 15 个百分点,良好健康状况方面的差距可达 70 个百分点,识字率方面的差距可达 50 个百分点,就业人口比率方面的差距可达 70 个百分点。残疾人在获得和负担得起基本服务方面,也处于不利地位。在差距较大的国家,获得较好用水方面的差距达 15 个百分点,获得较好环境卫生服务方面的差距达 20 个百分点,家庭获取能源方面的差距达 10 个百分点,使用互联网方面的差距达 10 个百分点,住房费用负担过重方面的差距达 10 个百分点。⁶⁸ 除这些差距外,残疾人在决策过程中的代表权(见 K 节)和政治参与度方面也处于不利地位。在有些国家,在投票或参与政治方面存在问题的残疾人与非残疾人之间的差距为 30 个百分点。¹⁸

38. 歧视是导致残疾人受到排斥的一个主要原因。在 6 个发展中国家中,46%的残疾人报告曾遭受歧视;在其中两个国家,17%的残疾人报告在公共服务中遭受歧视。³ 尽管大多数国家已经批准《残疾人权利公约》,而且过去十年在根据《公约》制定国家法律方面取得了许多进展,但有些国家仍存在歧视性的法律和政策,特别是在规定残疾人教育和政治参与方面。

39. 由于多种形式的歧视,一些残疾人群体甚至处于比其他残疾人更加不利的地位。尤其是在残疾妇女(见 D 节)、土著残疾人、智力和心理残疾人士当中,常可看到更高层次的结果不平等现象。

J. 为残疾人建设包容和可持续的城市和社区(目标 11)

40. 可持续发展目标 11 要求建设包容和可持续的城市和人类住区,重点是确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务(具体目标 11.1)。涉及无障碍

⁶⁷ Heidi Ullmann 等人,《信息和通信技术在拉丁美洲和加勒比地区促进包容残疾人和增强残疾人权能》,项目文件丛编(2018 年 7 月)。

⁶⁸ 当住房费用占收入的 30%或更多时。

交通运输系统的具体目标 11.2 和涉及无障碍公共空间的具体目标 11.7 提到残疾人。同样，2016 年通过的《新城市议程》涉及无障碍公共空间和交通，适当生活水准权所含的适当住房权，享用基本的有形和社会基础设施、包括负担得起的基础设施配套用地和住房，增强残疾人权能和残疾人的参与。《残疾人权利公约》包括独立生活和在社区生活并享用支助服务、社区服务和设施的权利(第十九条)，适当住房权和参加公共住房方案的权利(第二十八条)。第九条还强调为残疾人提供无障碍交通和公共设施及空间。

41. 在许多国家，交通运输系统和公共空间对残疾人并不总是很便利。来自 8 个发展中国家的数据显示，认为交通不便利或有障碍的残疾人比率为 13%至 48%不等，平均为 36%。^{3,17} 大部分来自发达国家的众包数据显示，2017 年，32%的公共交通设施不便利。¹⁵ 企业和公共场所也可能构成挑战。在一些国家，超过 25%的残疾人认为，银行、商店和邮局有障碍或不便利。^{3,18} 根据关于无障碍环境的众包数据，在所分析的各国(主要在发达区域)20 000 多个公共休闲设施中，半数被认为不方便乘坐轮椅者使用。¹⁵ 许多国家已经制定了国家战略和(或)行动计划来应对这些挑战，包括为此提高公共交通^{69,70} 和公共运动场⁷¹ 的无障碍程度，并通过移除障碍物和安装坡道和地面触觉标志，⁷² 改善便道和人行横道无障碍环境。

42. 残疾人面临着若干障碍，使他们无法享受适当住房权，例如缺乏无障碍的有形环境、歧视和污名化，以及缺乏社会住房或社区支助。进入劳动力市场的机会有限，也使他们难以有足够的经济条件租房或为适当住房融资。智力或心理残疾人士更容易遭受迫迁、骚扰和其他威胁，因为他们的法律权利能力往往被忽视。残疾人无家可归者数目格外多。例如，2013 年，美利坚合众国无家可归者收容所中有 40%的人是残疾人。⁷³ 由于缺乏无障碍设施，那些有住所的残疾人可能发现他们的住所充满挑战。在一些国家，超过 30%的严重残疾者需要进行改装才能更方便地呆在家中，但却不能改装。¹⁸ 负担不起也是一个问题。在欧洲国家，23%的残疾人将收入的三分之一或更多用于住房费用。¹²

K. 创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构(目标 16)

43. 可持续发展目标 16 要求创建包容的社会，让所有人，包括残疾人，能够获得各种信息、诉诸司法的机会和可问责的公共服务并参与各级公共决策。对残疾人而言，目标 16 下的一些具体目标对于确保他们充分融入和参与至关重要，如

⁶⁹ 例如，见澳大利亚，《2010-2020 年国家残疾战略》。

⁷⁰ 例如，见尼泊尔，《2006 年国家残疾政策和行动计划》。

⁷¹ 联合国，经济和社会事务部，《把残疾人纳入各方面发展工作的最佳做法》(2011 年 4 月)。

⁷² 例如，见瑞典关于无障碍运动场和探险游乐场的倡议。另见 Julie Babinard 等人，“城市交通对残疾人和行动不便者的无障碍程度：东亚和太平洋的经验教训”，《交通笔记》，TRN-44，2012 年 4 月。

⁷³ 联合国人权事务高级专员办事处和联合国人类住区规划署，“适当住房权”，第 21(Rev.1)号概况介绍(日内瓦，2015 年)，第 23 页。

大幅减少暴力和虐待(具体目标 16.1 和 16.2); 促进法治和确保有诉诸司法的机会(具体目标 16.3); 建立有效、负责和透明的机构(具体目标 16.6); 确保各级决策具有包容性、参与性和代表性(具体目标 16.7); 为所有人提供法律身份, 包括出生登记(具体目标 16.9); 确保获得各种信息, 保障基本自由(具体目标 16.10)。这些具体目标与《残疾人权利公约》中以下方面的呼吁相呼应: 在法律面前获得平等承认(第十二条)、获得司法保护(第十三条)和免于剥削、暴力和凌虐(第十六条)。

44. 要实现让所有人平等诉诸司法, 就必须在法律面前平等承认, 必须有保障残疾人权利的法律保护。宪法是一个国家法治的基石。在 193 个会员国中, 有 22% 在宪法中明确保障残疾人的权利, 但有 2% 虽然保障平等权利, 却又在残疾阻碍一个人行使权利的情况下允许例外。²⁵ 此外, 法院和法律文件不方便残疾人使用, 法律官员缺乏认识残疾问题的培训, 都是残疾人平等诉诸司法的持续障碍。在 5 个发展中国家, 平均有 30% 的残疾人表示法院和警察局缺少无障碍环境。³

45. 各机构需要为残疾人提供无障碍环境, 才能包容、有效。在 15 个亚洲-太平洋区域国家, 首都的无障碍政府建筑物比率从 25% 至 100% 不等。¹⁰ 2012 年的一项调查显示, 超过 60% 的国家政府门户网站都有不方便残疾人使用的功能, 特别是对于有手部活动和(或)视力残疾的人。⁷⁴ 公共部门就业也可促进包容和有效的机构。超过 90 个国家有公共部门须雇用残疾人的定额要求, 大多从 1% 到 15% 不等。⁵⁷ 残疾人在决策机构中的任职人数往往偏低。在 21 个亚洲及太平洋国家的国民议会中, 有一半没有残疾议员, 而另一半平均只有 2% 的议员是残疾人。¹⁰

46. 如果媒体不能提供无障碍环境, 就会损害信息的普及。在 11 个亚洲和太平洋国家, 无障碍电视新闻节目的百分比从 1% 至 100% 不等。¹⁰ 对 28 个国家的图书馆进行的一项调查显示, 尽管 88% 的图书馆的有形环境无障碍, 但只有 49% 有关于无障碍的本地政策, 只有 63% 提供无障碍资源。许多国家制定和实施信息自由法, 确保公众能够获取政府保存的数据和信息。然而, 很少有国家考虑到残疾人的需要, 即信息的无障碍性。

47. 由于背负污名, 残疾儿童往往没有登记。不同国家的做法各不相同, 但有些报告称, 80% 至 90% 的残疾儿童没有出生证明。⁷⁵ 还有证据表明, 残疾人往往是暴力行为的受害者。2016 年前后, 欧洲国家 13% 的残疾人表示, 他们的住所或住地附近常发生犯罪、暴力和破坏他人财产的行为, 相比之下, 10% 的非残疾人有这样的表述。^{12, 76} 乌干达最近的一项调查显示, 残疾男子和残疾妇女遭受身体暴力的比率(60%)高于非残疾男子和妇女(51%)。残疾男子遭受性暴力的可能性是非残疾男子的三倍, 虽然残疾妇女和非残疾妇女之间的差异没有那么大, 但残疾妇女遭受性暴力的可能性最大(34%)。³⁸

⁷⁴ 国际图书馆协会联合会提供的数据。

⁷⁵ Clair Cody, 《将每个儿童计算在内: 出生登记权》(沃金, 计划组织, 2009 年)。

⁷⁶ 根据来自 35 个国家的数据。

L. 增加按残疾情况分类的可用数据(具体目标 17.18)

48. 可持续发展目标的具体目标 17.18 确认，要衡量进展并确保不让任何一个人掉队，按残疾情况等分类的高质量、及时和可靠的数据至关重要。为此，该具体目标要求加强对包括最不发达国家和小岛屿发展中国家在内的发展中国家的能力建设支助，以大幅增加这样的可用数据。在这方面，《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》提到必须在国家一级更系统、更协调地收集、分析、传播、使用按残疾情况分列的数据。在《残疾人权利公约》第三十一条中，缔约国承诺收集适当的信息，包括统计和研究数据，以便制定和实施政策，落实公约，并查明和清除残疾人在行使其权利时遇到的障碍。

49. 国家一级在获得残疾统计数据方面取得了稳步的进展。一个恰当的例子是人口普查中收集的残疾数据正在增加。在 2010 年期间进行人口普查的 214 个国家或地区当中，至少 120 个纳入了一组关于残疾的问题，大大多于 1970 年人口普查期间的大约 19 个国家或地区。此外，一个明显的趋势是，在收集数据时采用国际建议的方法。在人口普查中提出残疾问题的 120 个国家中，有 55 个国家采用了与残疾统计华盛顿小组制定的问题相似的问题。^{77,78}

50. 联合国各实体一直在努力制定方法，改善世界各地的残疾统计数据。世卫组织通过示范残疾状况调查表⁷⁹ 帮助各国收集关于残疾和功能的数据，这是一项包括残疾人及其组织在内的多利益攸关方参与的一般人口调查表。残疾统计华盛顿小组设计了一套简短的关于残疾的问题和一套用于识别残疾人的关于功能的扩展问题；还与儿基会合作，设计了一个用于识别有功能障碍的儿童的功能模块，一个用于评估学校环境和参与情况的全纳教育模块。⁷⁷ 此外，华盛顿小组和劳工组织正在设计一个新的关于残疾和就业的模块，以将残疾人纳入劳动力调查。最后，统计司正在修订最初于 2001 年发布的《编制残疾统计数据的准则和原则》，以提高各国增加获得优质残疾数据的能力，有效衡量和监测与残疾人有关的进展。

三. 兼顾残疾问题可持续发展的今后方向

51. 本说明中提供的证据表明，残疾人在大多数可持续发展目标方面处于不利地位。此外，尽管在法律和政策与《残疾人权利公约》保持一致方面出现进展，但实施这些措施的进展缓慢。许多国家仍然存在歧视性法律。为到 2030 年实现这些目标，国际和国家发展方案必须优先考虑包容性发展。尤其需要采取具体行动，在决策过程中关注残疾人及其境况，以建设公正和包容的社会。

52. 要兼顾残疾问题，会员国、联合国各机构、人道主义和人权行为体、发展行为体、和平与安全行为体、地方社区和残疾人组织需要共同作出国际努力和建立

⁷⁷ 可查阅：www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/。

⁷⁸ 统计司的记录。

⁷⁹ 可查阅：www.who.int/disabilities/data/mds/en/。

有效的伙伴关系。它们都可以发挥关键作用，确保旨在实现可持续发展目标的方案兼顾残疾问题，这意味着在这些方案的所有步骤中纳入残疾人的观点，考虑残疾人的需求。虽然有很好的例子显示有些组织具有兼顾残疾问题的发展政策和方案，但开展可持续发展目标相关方案的其他许多组织对残疾问题仍缺乏理解和认识。此外，应当让残疾人组织参与实现包容性可持续发展的努力。

53. 需要紧急处理导致残疾人被排斥的根本问题：歧视性法律和政策、缺乏无障碍的有形和虚拟环境、负面态度、污名和歧视、无法获得辅助技术和康复服务、缺乏促进残疾人独立生活的措施。消除这些障碍需要建设各国的能力。无论是通过宪法、反歧视法律还是其他有关残疾的国家法律，国家立法应确保普遍人权保护。所有国家法律和政策框架应体现残疾人的权利，并与《残疾人权利公约》相一致，即应取消歧视性立法和用语。最好做法是，制定国家法律和建立问责机制，规定必须在社区一级按专题领域颁布条例和准则，实现无障碍环境。对残疾问题和对残疾人作为社会贡献者的潜力存在误解往往是造成消极态度的原因。鉴于教育系统和媒体具有广泛的影响，它们可促进有效消除陈规定型观念。

54. 在许多国家，残疾人基本服务缺乏资金、质量很差或无法获得。关键的财务资源和其他资源应当到位，以便实施包容性法律和政策，提供基本服务，包括提供辅助技术和康复服务，使残疾人能够独立生活。会员国、捐助机构和国际组织应该跟踪促进兼顾残疾问题的财政承诺。残疾人组织还需要财政支助来开展宣传、规划和方案拟订工作。

55. 虽然将残疾问题纳入所有可持续发展目标的主流对于实现这些目标都非常重要，但有些基本领域需要采取紧急行动推动进展，这些领域是：获得社会保护、教育、就业和基本服务。各国在制定和实施社会保护制度时，应确保灵活地组合收入保障和与残疾有关的就业支助，以促进增强残疾人经济权能和就业。在教育方面，应该避免为残疾人建立特殊教育系统，应该在主流系统内提供教育机会。要增加残疾人获得卫生保健的机会，就需要提供无障碍保健服务，并对保健专业人员进行关于如何适当照顾残疾人的培训。为了让每个人都能够使用水和卫生设施，需要重视无障碍设计，包括设计无障碍厕所、供水线点、运水车、洗浴场所和洗手设施。

56. 监测和评价进展对于为残疾人成功执行可持续发展目标也至关重要。许多相关的全球和国家指标仍未按残疾情况分列。因此，有必要使按残疾情况分列成为各国政府和民间社会组织所有相关监测系统的标准，为制定兼顾残疾问题的国家政策和方案提供依据。