



## 人权理事会

### 第二十二届会议

#### 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

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

## 关于残疾人工作和就业问题的专题研究报告

### 联合国人权事务高级专员办事处的报告\*

#### 概要

本报告重点研究残疾人工作和就业问题。报告分析《残疾人权利公约》的有关条款，重点介绍在促进残疾人就业机会方面的良好做法，并指出在确保残疾人在与其他人平等的基础上获得和保持就业并得到提升方面所面临的主要挑战。

\* 本报告附件不译，原文照发。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 工作权是一项人权 .....	3-6	3
三. 残疾人工作和就业 .....	7-39	4
A. 在公开劳动力市场获得就业的权利 .....	14-19	6
B. 工作和就业中对残疾人的歧视 .....	20-24	7
C. 无障碍工作场所 .....	25-28	8
D. 工作场所的合理便利 .....	29-34	8
E. 促进残疾人就业的积极措施 .....	35-39	10
四. 对《公约》第二十七条下重要款项的分析 .....	40-53	11
A. 公平和良好的工作条件 .....	40-43	11
B. 参加技术和职业培训和康复 .....	44-48	11
C. 促进自营职业、创业经营、创建合作社和个体经营 .....	49-51	12
D. 免受剥削和强迫劳动 .....	52-53	13
五. 《公约》第二十七条与其他条款的相互关系 .....	54	13
六. 有利于残疾人工作和就业的因素 .....	55-66	14
A. 残疾人及其代表组织的代表性和参与 .....	55-58	14
B. 利用社会保障方案 .....	59-62	14
C. 数据收集、问责制和监测机制 .....	63-65	15
D. 国际合作 .....	66	16
七. 结论和建议 .....	67-73	16
<b>Annex</b>		
List of respondents .....		18

## 一. 引言

1. 人权理事会在第 19/11 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办) 与相关利益攸关方, 包括国际劳工组织、各区域组织、社会发展委员会残疾问题特别报告员、民间社会组织(包括残疾人组织)和国家人权机构磋商, 编写一份关于残疾人工作和就业问题的研究报告。理事会请人权高专办在理事会第二十二届会议之前, 在易于查阅的前提下将该研究报告公布于人权高专办网站。
2. 人权高专办照会各成员国并致函劳工组织、各政府间组织、非政府组织、国家人权机构和社会发展委员会残疾问题特别报告员, 请其就有关残疾人工作和就业的一系列问题作出答复。本报告附件载有全体答复者清单。所有提交材料均在人权高专办的网站上提供。<sup>1</sup>

## 二. 工作权是一项人权

3. 工作权是一项基本人权。《世界人权宣言》确认, 人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障(第二十三条, 第一款)。工作权利是实现其他人权的根本所在, 并构成人的尊严的不可分割和固有的一部分。工作通常为个人及其家庭提供生计, 在能够自由选择和接受工作的情况下, 它有助于个人发展和获得所在社区的承认。
4. 从事工作的人权已被纳入一些国际法律文书, 最新且最详细的标准是《残疾人权利公约》(第二十七条)。《经济、社会、文化权利国际公约》从广义上保障了工作权(第六条)。它通过承认人人有权享受公正和良好的工作条件, 尤其是有权享有安全的工作条件, 明确引申了工作权的个人内涵(第七条)。第八条阐述了工作权的集体内涵, 它阐明人人有权组织工会和参加其选择的工会, 并且工会有权自由地进行工作。
5. 《公民权利和政治权利国际公约》(第八条第 3 款(甲)项); 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)款(1)项; 《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十一条第 1 款(a)项); 《儿童权利公约》(第 32 条); 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 11、25、26、40、52 和 54 条)为工作权提供了进一步的保障。一些区域文书确认了工作权的一般内涵, 其中包括 1961 年《欧洲社会宪章》和 1996 年经修订的《欧洲社会宪章》(第二部分第一条)、《非洲人权和人民权利宪章》(第十五条)和《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(第六条)。这些文书都申明尊重工作权利的原则使缔约国有义务采取旨在实现充分就业的措施。

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

6. 劳工组织通过了一系列与工作权相关的文书，包括《关于工作中基本原则和权利宣言》(1998年)和《关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008年)。劳工组织还依据工作是个人的尊严、家庭稳定、社区和平、实现民主与拓展生产性就业和企业发展机会的经济增长的源泉这一理解提出了“体面工作”的概念。<sup>2</sup> 经济、社会、文化权利委员会在关于工作权利的第18号一般性意见(2005年)中进一步阐述了这一概念，指出体面工作尊重人的基本人权，所提供的收入能够使工人养活自己及其家庭，并包括尊重工人就业时的身心健康(第7段)。

### 三. 残疾人工作和就业

7. 根据全球估算，残疾人约占世界人口的15%。其中7.85亿至9.75亿残疾人处于工作年龄(15岁或以上)<sup>3</sup>，大部分生活在非正规经济雇佣大量劳动力的发展中国家。在很多国家，残疾人的劳动力参与率较低。经济合作与发展组织成员国的近期数据显示，处于工作年龄的残疾人中，略少于一半不从事经济活动，而处于工作年龄的非残疾人中，这一比例为五分之一。<sup>4</sup> 虽然由于各国的残疾定义和统计方法存在差异，很难比较各国的失业率，但各国和区域明显存在就业差别。

8. 残疾人就业时更可能从事低收入工作，处于较低职业水平，升职前景渺茫且工作条件不佳。与同龄人相比，他们经常从事兼职工作或就职于临时职位，获得职业发展的可能性很小。残疾人在这方面面临的障碍常与消极态度和意见、根深蒂固的成见和定型观念以及政府、雇主和公众缺乏关注有关。受教育和接受劳动力市场相关的技能培训机会的缺乏也是一个主要障碍。残疾人常常被认为不适合工作生活，不能按照公开劳动力市场的需要进行工作，或更适合庇护工厂等受保护的环境。

9. 《残疾人权利公约》第二十七条阐述了残疾人的工作权；它是《公约》最详细的条款之一，为残疾人工作和就业方面的国家义务建立了法律框架。

10. 第二十七条第一款规定，缔约国有义务确认残疾人在与其他人平等的基础上享有工作权。它拓展了《世界人权宣言》第二十三条的规定，并利用了与《经济、社会、文化权利国际公约》第六条相似的语言。<sup>5</sup> 它指出，残疾人的工作权包括有机会在开放、具有包容性和对残疾人不构成障碍的劳动力市场和工作环境中，为谋生自由选择或接受工作的权利，该条还列出了一份关于适当步骤的非详

<sup>2</sup> 劳工组织，《体面工作议程》，见 <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm>。

<sup>3</sup> 世界卫生组织和世界银行，《世界残疾报告》2011年，第261页，可查阅 [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf)。

<sup>4</sup> 同上，第237页。

<sup>5</sup> 另见经济、社会、文化权利委员会关于残疾人的第5号一般性意见(1994年)和关于工作权的第18号一般性意见(2005年)。

尽清单，缔约国应采取这些步骤，包括通过立法，保障和促进工作权的实现，包括在就业期间致残者的工作权的实现。<sup>6</sup>

11. 残疾人的工作权意味着缔约国有义务在公共和私营部门营造有利的扶持性就业环境。在市场经济中，私营部门雇主是工作的主要提供者；因此，它们有责任营造一个工作环境，欢迎残疾人成为雇员。《公约》第二十七条指导缔约国主要通过以下标准落实残疾人的工作权：

(a) 不歧视：不歧视的一般原则适用于就业和其他所有生活领域；残疾人在与其他人平等的基础上享有工作权；

(b) 无障碍：残疾人的工作权包括在对残疾人不构成障碍的工作环境中谋生的机会。工作场所无障碍涉及查明并消除阻碍残疾人在与其他人平等的基础上开展工作的因素；

(c) 合理便利：为了便利残疾人在与其他人平等的基础上的获得工作，缔约国必须确保为提出要求的残疾人提供合理便利，并应采取有效措施，包括通过立法，确保拒绝提供合理便利构成歧视；

(d) 积极措施：除了有责任对私营部门雇主规定义务之外，缔约国应采取积极措施促进残疾人的就业机会。

12. 使国内标准和做法符合《公约》(包括在促进残疾人工作和就业方面)，是缔约国应采取的关键落实措施之一。在这方面，《公约》对缔约国规定了两项一般义务(第四条，第一款第(一)和(二)项)：

(a) 采取一切适当的立法、行政和其他措施落实《公约》确认的与工作和就业相关的权利；

(b) 采取一切适当措施，包括立法，以修订或废止构成在工作和就业领域对残疾人的歧视的法律、法规、习惯和做法。

13. 在法律框架中确保残疾人工作权的方法很多。这些方法包括，但不限于，宪法保护、整体残疾立法、人权立法、反歧视立法和就业立法。本研究报告收到的提交材料显示，越来越多的国家以禁止歧视残疾人的宪法规定或反歧视立法执行了这样的法律。收到的提交材料还提及了包含有关残疾人工作权具体条款的劳动法或列入工作和就业条款的残疾法。《合同履行法》通常与主要立法并行，它要求公司证明它们遵守法律条款，并激励雇主执行法律规定。

<sup>6</sup> 见《残疾人权利公约》，第二十七条，第一款，第(一)至(十一)项。

## A. 在公开劳动力市场获得就业的权利

14. 《残疾人权利公约》规定了残疾人有权在公开劳动力市场获得和保持就业并得到提升，以及在可能情况下符合其选择的工作方面享有平等机会和待遇。1955 年的《劳工组织关于残疾人职业康复的第 99 号建议书》和《残疾人机会均等标准规则》(1993 年)已倡导残疾人参与公开劳动力市场。1983 年的《劳工组织(残疾人)职业康复和就业公约(第 159 号)》首次在具有法律约束力的国际文书中对这一概念进行了界定。

15. 虽然残疾人就业战略的主要重点应该是为他们提供在公开劳动力市场从事生产性有偿就业的平等机会，但一直以来，唯一存在的真正选择却是所谓的“替代”就业。这种举措常常采取支助性就业和保护性就业的形式。

16. 保护性就业一般存在于单独工厂环境下，可能会承担低于公开劳动力市场预期的工作产量要求，并且其工作安排常常不在劳动法范围之内。必须将保护性就业视为一种过渡安排，一方面帮助残疾人与非残疾人一起从事更多公开形式的就业，另一方面为出于各种原因可能无法在公开劳动力市场就业的残疾人提供持续支助。

17. 支助性就业通常涉及正常工作场所的在职培训，工人跟随一名工作辅导员进行在职学习，培训结束后，如工人获得就业合同或试用期，工作辅导员将为工人和雇主提供后续支助。除了公开劳动力市场的个人支助性工作，支助性就业还有小型企业、公司中的流动性工作人员和飞地等形式，适用于需要更高级别支助的个人。<sup>7</sup> 正常工作场所的支助性就业比保护性工作更为可取，已被证实能够更有效地获得工作。

18. 在《公约》的谈判阶段，关于第二十七条的主要辩论议题之一是担心它会造造成所谓的“漏洞”，即以庇护性工厂的形式解释全面融入工作生活。实际上，只要残疾工人可选择的真正机会仅仅是在通常较差条件下的庇护设施内工作，人人应有机会凭其自由选择并接受的工作来谋生的权利<sup>8</sup> 就不算实现。本着这种精神，经济、社会、文化权利委员会指出，使某一类残疾人实际上仅限于某些职业或仅限于生产某些产品的安排，会侵犯工作权。<sup>9</sup>

19. 《残疾人权利公约》的缔约国有责任提高雇主和公众对残疾人工作权的认识，包括为在公开劳动力市场实现这一权利不同行为者应承担的义务。本研究报告收到的一些提交材料展示了这方面的良好做法。例如，秘鲁和塞尔维亚发起了

<sup>7</sup> O'Reilly, Arthur, 《残疾人体面工作的权利》(日内瓦, 劳工组织, 2007 年)。

<sup>8</sup> 见《经济、社会和文化权利国际公约》第六条, 第一款。

<sup>9</sup> 见委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年), 第 21 段。残疾人权利委员会还对保留聘用的做法(如“盲人按摩”领域)感到关切, 这是对残疾人在职业和事业选择方面的歧视。(CRPD/C/CHN/CO/1, 第 41 段)。

了国家主导的努力，旨在提高雇主对残疾人权利的认识，以期消除与残疾人工作能力有关的成见。

## B. 工作和就业中对残疾人的歧视

20. 《残疾人权利公约》第二条将基于残疾的歧视定义为“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。基于残疾的歧视包括一切形式的歧视，包括拒绝提供合理便利”。

21. 经济、社会和文化权利，包括工作权的充分实现，是一个逐步实现的过程(第四条，第二款)，<sup>10</sup> 但禁止基于残疾的歧视却是一项立即生效的义务。缔约国有义务禁止基于残疾的歧视，并必须确保残疾人不受歧视(第五条，第二款)，包括与其他领域一样，在一切形式就业的一切事项上不受歧视(第二十七条，第一款第(一)项)。

22. 不受歧视涵盖一切形式就业：既包括公开劳动力市场，也包括保护性或支柱性就业计划。禁止法律上和事实上的歧视应涵盖就业的所有方面，包括，但不限于，以下方面：

- (a) 招聘程序，如征聘、面试和其他遴选程序；
- (b) 审查雇用标准，以消除将残疾人置于不利地位的间接歧视；
- (c) 聘用决定；
- (d) 聘用条款和条件，如报酬、工作时间和休假；
- (e) 提升、调动、培训或其他与就业相关的福利，或解雇或任何其他不利因素，如降级或裁员；
- (f) 与(非歧视性)终止雇佣相关的福利；
- (g) 伤害和骚扰；
- (h) 安全和健康的工作条件。

23. 《公约》认识到，残疾人会因多种因素，包括种族、肤色、性别、年龄、语言、宗教、族裔、土著身份或社会出身或任何其他身份而受到多重或加重形式的歧视(序言，P 分段)。他们在获得和保持工作并得到提升方面面临多重挑战。设计法律和政策促进残疾人工作和就业时，应考虑到这些挑战并采取跨部门方法。

<sup>10</sup> 另见《经济、社会和文化权利国际公约》第二条，第一款。

24. 事实上，残疾妇女面临的很多挑战也影响着一般妇女，例如缺乏平等就业机会、工作场所的骚扰和从事同值工作报酬却较低。但是，获取工作困难、与残疾相关的额外费用以及因法律行为能力方面的法律而对自己的财产或金钱缺乏控制等残疾妇女面临的挑战常常使她们在工作生活中处于双重不利境地。<sup>11</sup> 在为数不多的按残疾、性别和工作类型分列就业数据的国家中，<sup>12</sup> 妇女在所有类别就业中的代表人数均不足，而她们担任管理职位的代表比例极低。

### C. 无障碍工作场所

25. 在《残疾人权利公约》中，无障碍既是一项一般原则也是一项实质性条款(第九条)，它适用于工作场所以及其他所有的生活领域。除了确保公共部门工作场所完全无障碍之外，缔约国还有义务责成私营部门雇主执行无障碍要求。

26. 采取措施确保工作场所完全无障碍对于消除阻碍残疾人求职以及得到和维持工作的各种(设施、态度或与信息、通讯或交通相关的)因素至关重要。有障碍的公共交通、住房和工作场所等设施障碍常常是残疾人无法就业的主要原因之一。但是，工作场所有障碍并不能成为不雇佣残疾人的正当理由。

27. 本研究报告收到的提交材料显示，很多国家已采取措施，包括通过立法和政策措施，使工作场所对残疾人无障碍。大多数国家已采取措施促进设施无障碍，包括通过建设坡道、无障碍卫生间、电梯等。安道尔和埃及等国的提交教材提及为便利进出工作场所而采取的交通无障碍方面的步骤；巴拉圭表示，面试过程中为失聪求职者提供手语翻译；德国和墨西哥等国已进行立法，雇员超过一定人数的私营和公共部门工作场所必须确保无障碍。

28. 各国应告知雇主——不论大小或部门——它们有积极义务查明阻碍残疾人平等使用工作场所的因素并采取措施消除这些因素。这方面的良好做法包括提高雇主对执行有关创建无障碍和方便残疾人环境的法规必要性的认识，以及为雇主制定残疾人无障碍和通用设计准则。

### D. 工作场所的合理便利

29. 《公约》将合理便利定义为“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。基于残疾的歧视包括一切形式的歧视，包括拒绝提供合理便利”(第二条)。关于工作和就业，缔约国应确保在工作场所为残疾人提供合理便利(第二十七条，第一款，

<sup>11</sup> 《儿童权利委员会》曾论述过残疾妇女面临的多种形式歧视；例如，见 CRPD/C/ARG/CO/1 和 CRPD/C/HUN/CO/1。

<sup>12</sup> 例如，见摩洛哥和巴拉圭为本研究报告提供的材料。

第(九)项)。工作场所合理便利的任何措施均旨在使受益者充分平等地参与工作生活。

30. 《公约》规定，拒绝提供合理便利构成基于残疾的歧视。因此，缔约国必须确定其立法中已确保纳入了合理便利的责任，并且反歧视立法应将拒绝提供合理便利界定为一种歧视形式。<sup>13</sup>

31. 《公约》规定，雇主、服务提供商等负有为残疾人提供合理便利的法律义务。立法必须规定，公共和私营部门雇主均有责任为残疾雇员个人提供合理便利。政府应制定政策，提倡并规定灵活和替代性工作安排，以合理照顾残疾雇员的个人需要。这些政策应包括，除其他外，对机器和设备的调整和改变、工作内容、工作时间和工作组织的改变以及工作环境的调整，以方便残疾雇员工作。<sup>14</sup>

32. 研究报告收到的提交材料显示，将合理便利纳入残疾相关立法的工作在很多国家进展缓慢。<sup>15</sup> 除了某些普通法辖区外，向研究报告提交材料的国家中仅有少数几个按照《公约》要求在国内立法中纳入了这一概念。实际上，合理便利(一项单独要求)的概念经常被与无障碍措施(一项一般要求)或积极措施计划相混淆。

33. 雇主之所以不愿雇佣残疾人，往往是由于担心需要进行费用很高的工作场所调整。有一种普遍存在的误解，即所有残疾人都需要合理便利，或提供便利的费用很高或难度很大。但是，很多残疾人并不需要合理便利，而且很多便利的提供费用很低，或不会引起费用。<sup>16</sup> 最后，即使是在需要的情况下，也仅有合理、必要、适当和不造成过度或不当负担的便利才会得到许可。为了改正这些误解，各国有责任告知雇主它们有义务提供合理便利，提高雇主、工会和残疾人对这一概念的认识，并就如何将规定转化为实践提供技术援助。

34. 确定“适当措施”的构成对于有效落实提供合理便利的责任至关重要。可以提出，如果残疾人要求采取的措施能促进他与其他人在平等基础上获得并参与工作生活、工作提升和培训，那么这些措施就是适当的。适当措施的确定必须基

<sup>13</sup> 委员会一贯敦促缔约国通过立法等方式规定拒绝提供合理便利构成歧视。

<sup>14</sup> 劳工组织，《工作场所残疾管理：劳工组织业务守则》(日内瓦，2002年)，第3页，第1.4节。

<sup>15</sup> 合理便利的概念被纳入《美利坚合众国1968年民权法案》并随后适用于1990年的《美国残疾人法》；大不列颠及北爱尔兰联合王国和澳大利亚的类似立法使用的术语为“合理调整”，第2000/78/EC号欧洲联盟理事会指令规定，应在所有就业领域为残疾人提供合理便利(第五条)。

<sup>16</sup> 美国劳工部残疾人就业政策办公室的研究发现，提供关于便利成本相关资料的雇主中，有56%表示其员工需要的便利完全没有成本。见工作便利网络，“工作场所便利：低成本，高影响”便利和遵守系列，更新于09/01/11。

于对具体工作的单独评估、残疾人的需求以及对雇主提供能力的现实评估。<sup>17</sup> 这一进程要产生效果，应做到互动性和参与性，并且所有与合理便利请求相关的信息均应保密处理。

## E. 促进残疾人就业的积极措施

35. 除了有责任规定私营雇主的义务外，缔约国还有义务采取措施使私营部门雇佣更多残疾人。《公约》规定，缔约国应采取措施在公共部门雇佣残疾人，并采取适当政策和措施，其中可以包括平权行动方案、奖励和其他措施，促进私营部门雇用残疾人(第二十七条，第一款第(八)项，以及第(五)、第(九)和第(十一)项)。

36. 本研究报告收到的提交材料显示，最常用的就业促进方案往往是使用配额。大多数国家都已立法规定了残疾人在公共部门职位中的比例，并且有些国家规定了私营部门的配额。例如，毛里求斯实施了一项立法，要求雇员超过一定人数的公共和私营部门雇主雇佣规定比例的残疾人，并规定了不遵守法律的处罚办法。

37. 现有的配额制度可分为两大类，严格配额和灵活配额。<sup>18</sup> 严格配额是指残疾人无论是否和其它应聘者具有同样的资格都会得到优先待遇的方案。而对于灵活配额，只有残疾应聘者与另一名应聘者具有同样的优点和资格时才会得到优先待遇。严格配额似乎更为常用，但提交材料给出了灵活配额的实例。<sup>19</sup>

38. 研究报告收到的提交材料提及了现有的一系列其他就业促进措施，如补贴、减税和公共采购中的优先待遇等。积极措施包括确保残疾人得到充分代表；重新界定就业或升职的标准依据；以及针对个人或特定残疾人团体的外联措施。尽管存在这些努力以及现行的各种制度，为残疾人预留的工作仍然常是一些技能要求低的工作，自我实现和职业发展空间很小。

39. 各国在建立有效的积极措施充分推进残疾人参与工作生活的平等可能方面面临挑战。一种忧虑是，他们可能会发出残疾人仅仅是基于其残疾才被聘用的(负面)信息，而这会加强人们对他们的成见并进一步否定他们的专业人士角色。因此，各缔约国有必要在设计积极措施时尽量减少潜在负面因素。这些方案的重点应是提升对工作场所多样性和人人平等职业发展的价值观的认可。以促进残疾

<sup>17</sup> Maria Ventegodt Liisberg, 《残疾和就业：适用于丹麦、瑞典和欧盟法律和政策的当代残疾人人权方针》(Intersentia 出版社, 2011 年)。

<sup>18</sup> “积极行动”，收录于 D. Schiek、L. Waddington 和 M. Bell, 《国家、超国家和国际反歧视法的材料和文本》(牛津, 哈特出版社, 2007 年), 第七章。

<sup>19</sup> 例如，安道尔、巴拉圭和卢旺达提及了灵活配额制度。

人就业为重点的方案应扩展覆盖所有残疾人，并特别重视妇女和青年残疾人、智力或心理社会残疾者和其它潜在弱势群体。

#### 四. 对《公约》第二十七条下重要款项的分析

##### A. 公平和良好的工作条件

40. 《公约》要求缔约国保护残疾人在与其他人平等的基础上享有公平和良好的工作条件，包括机会均等和同值工作同等报酬的权利，享有安全和健康的工作环境，包括不受骚扰的权利，并享有申诉的权利(第二十七条，第一款第(二)项)。享有公平和良好的工作条件的权利无差别地适用于所有残疾工人，不论是公开劳动力市场的工作者还是替代性就业形式的工作者。<sup>20</sup>

41. 很多残疾人享有同值工作同等报酬的权利并未实现。如果残疾人得到雇佣，他们的收入通常比没有残疾的同行要少。此外，残疾妇女常常比残疾男子收入低。<sup>21</sup>

42. 公共和私营部门的雇主必须为残疾人确保一个良好、健康和安全的工作环境，使他们在这样的环境中免受歧视和骚扰；享受薪酬平等和公平福利；便利得到满足(包括工作场所外的工作活动)；享有充分的社会保护；拥有解决残疾相关问题的灵活性(有必要时)；并且能够使用问责机制对据称的歧视行为提出质疑。

43. 各国可发挥重要作用，在立法中明确规定公平和良好工作环境的组成部分，包括同值工作同等报酬和享有安全和健康的工作环境的权利，并确保立法涵盖了所有这些领域的残疾人平等问题。

##### B. 参加技术和职业培训和康复

44. 《公约》要求各缔约国使残疾人能够切实参加一般技术和职业指导方案，获得职业介绍服务、职业培训和进修培训。教育、培训和持续学习是工作权的三大支柱。这也常常是残疾人获得就业和晋升机会方面落后于他人的第一阶段。

45. 《公约》还规定缔约国有责任促进残疾人的职业和专业康复服务、保持工作和恢复工作方案。《劳工组织(残疾人)职业康复和就业公约(第 159 号)》将职业康复定义为使残疾人能获得和保持合适的职业并得以提升，从而促使其与社会结合或重新结合为一体(第 1 条，第 2 款)。在很多国家，雇员残疾后无法参与职业康复和恢复工作方案，这给重返工作生活带来了挑战。各国应制定并执行工作

<sup>20</sup> 见经济、社会、文化权利理事会关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)，第 25 段。

<sup>21</sup> 世界卫生组织和世界银行，《世界残疾报告》2011 年，第 239 页。

保持法或就业法中的规定，确保工人残疾后有权继续从事他们所在单位的同一工作、离职一段时间后重返工作或被分配从事公司内的其他工作。

46. 为营造有利于并包容残疾人的职业培训和康复环境，各国有义务采取必要步骤，包括通过立法，以：

(a) 通过立法确认残疾人有权在与其他人平等的基础上参加技术和职业指导、服务和方案；

(b) 确保主流职业培训方案不歧视残疾人，可使残疾人的充分参与其中，并且在技术和职业培训中提供合理便利；

(c) 考虑将残疾相关问题纳入技术和职业培训方案的主流，以期营造促进多样性的包容性环境；

(d) 确保康复方案充分考虑到残疾人的需求。

47. 很多国家为残疾人制定了技术和职业培训战略。但是，这些培训常常在单独环境下进行，内容常为劳动力市场不需要的技能和活动，并以对残疾人工作能力的较低期望为指导。因此，残疾人可能接受过多年培训后仍无望融入公开劳动力市场。

48. 为残疾人提供技术和职业培训的主要目标是增强他们的就业能力，以确保他们在公开劳动力市场上在与其他人平等的基础上具有竞争力。因此，缔约国应确保残疾人的职业培训在包容性环境下进行，并且包括最边缘化群体，如智力残疾或心理社会残疾者。

### C. 促进自营职业、创业经营、创建合作社和个体经营

49. 由于劳动力市场常常对残疾人不利，自营职业常被视为为数不多的选择之一——实际上，对于与很多残疾人来说，它是唯一的工作选择。80%的残疾人生活在发展中国家，在这些国家，非正规经济非常普遍，很大一部分收入机会是由非正规自营企业和类似企业创造的。为此，《公约》呼吁缔约国促进自营职业、创业经营、创建合作社和个体经营的机会(第二十七条，第一款第(六)项)。

50. 侧重残疾人的创业方案或给予残疾人优先待遇的一般方案，似乎是促进自营职业的最常见途径。一些国家专门为希望从事自营职业的残疾人提供资金支助，还有些国家通过了依法，对残疾人的项目给予优待，例如，两个在其他方面旗鼓相当的项目竞争资金的情况下。很多国家还采取措施设置激励办法，鼓励残疾人组建社团和社会企业并开展创收活动。

51. 尽管存在各种促进自营职业的方案，在实践中，残疾人常常发现，由于在获取贷款、信贷担保或类似资金援助方面的障碍，他们得不到得到创业支助。为自营职业计划提供的资金应完全包容残疾人，且不应以任何方式歧视他们。

## D. 免受剥削和强迫劳动

52. 《公约》要求缔约国确保残疾人不被奴役或驱役，并在与其他人平等的基础上受到保护，不被强迫或强制劳动(第二十七条，第二款)。事实上，残疾人，特别是智力残疾或心理社会残疾者，由于对其心智能力的歧视，会特别容易陷入强迫劳动或剥削的状况。<sup>22</sup>

53. 大多数国家都立法禁止了当代形式奴役。在少数情况下，这类立法明确提及残疾人。<sup>23</sup> 除了采用立法措施外，保护残疾人不被强迫或强制劳动的责任还使得缔约国有义务防止和调查有关指控，并视情起诉使残疾人遭受剥削和强迫劳动的责任人。此外，缔约国应使公众，包括私营部门了解禁止剥削和强迫劳动的规定，并教授公众在发现或目击此类罪行时可采取的行动。

## 五. 《公约》第二十七条与其他条款的相互关系

54. 《公约》关于工作和就业的第二十七条中各项规定的充分落实，取决于《公约》以下条款的执行，并且与这些条款的执行密切相关：

(a) 第八条，该条要求各缔约国采取措施提高整个社会对残疾人的认识，并在生活的各个方面消除对残疾人的定见、偏见和有害做法；

(b) 第九条，该条规定缔约国有义务采取适当措施，确保残疾人无障碍地进出物质环境、使用交通工具、利用信息和通信，包括信息和通信技术和系统，并查明和消除阻碍实现无障碍环境的因素；

(c) 第十二条，该条规定缔约国重申残疾人享有在法律面前的人格在任何地方均获得承认的权利，并确认残疾人在生活的各方面在与其他人平等的基础上享有法律权利能力；

(d) 第十七条，该条规定，每个残疾人的身心完整性有权在与其他人平等的基础上获得尊重；

(e) 第二十条，该条要求缔约国采取措施，确保残疾人尽可能独立地享有个人行动能力；

(f) 第二十四条，该条规定，缔约国有义务确认残疾人享有受教育权，在不受歧视和机会均等的包容性教育环境接受各级教育；

<sup>22</sup> 见经济、社会、文化权利理事会关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)，第 21 段，该段指出，精神病院某种形式的“治疗”等同于强迫劳动。

<sup>23</sup> 例如，2008 年《厄瓜多尔宪法》确认国家有义务采取必要措施防止、制止和惩罚一切形式的奴役，特别是对残疾人和其他任何处于不利或弱势地位者的奴役。

(g) 第二十六条，该条要求缔约国组织、加强和推广综合性适应训练和康复服务和方案，尤其是在就业方面。

## 六. 有利于残疾人工作和就业的因素

### A. 残疾人及其代表组织的代表性和参与

55. 残疾人的参与和融入既是《残疾人权利公约》的一般原则，也是缔约国的一项核心义务。《公约》呼吁充分和切实参与并要求缔约国在为实施本公约而拟订和施行立法和政策时以及在涉及残疾人问题的其他决策过程中，与残疾人及其代表组织密切协商，使他们积极参与(第四条，第三款)。这也适用于工作和就业。《劳工组织(残疾人)职业康复和就业公约(第 159 号)》也要求在制定职业康复和就业方面的国家政策时与残疾人及其代表组织进行协商。(第 5 条)

56. 此外，工会有责任不歧视残疾人并确保残疾人能够平等地加入工会。加入工会的集体权利<sup>24</sup> 适用于所有残疾工人，《公约》对此做出了具体规定(第二十七条，第一款第(三)项)。

57. 由于残疾人在工作生活中的代表人数通常不足，工会中的代表人数不足以确保他们在各个工作场所的权利能够得到保护和促进。通过工会与残疾人代表组织合作，残疾工人的利益也应在国家一级的集体谈判和其他就业相关谈判中有所代表。<sup>25</sup> 为此，有必要进行能力发展，以使残疾人代表有效地代表残疾人参与谈判。

58. 协商常常是为专门为了制定新的法律和政策而专门进行的，但本研究报告收到的提交材料中可以明显看到某些制度化参与的良好做法。以斯里兰卡为例，劳动和劳动关系部指导委员会由来自政府、私营部门、国际组织和残疾人代表组织的利益攸关方组成，其目标是共同制定改善残疾人就业状况的战略。

### B. 利用社会保障方案

59. 《公约》确认残疾人有在不受基于残疾的歧视的情况下享有获得社会保护的權利。《公约》要求缔约国采取适当步骤保障和促进实现这项权利，包括采取措施确保残疾人，尤其是残疾妇女、女童和老年人，可以利用社会保护方案和减贫方案(第二十八条，第二款第(二)项)。

60. 考虑到残疾人整体的劳动力参与率较低，社会保障和收入维持计划对于很多残疾人来说尤为重要。本研究收到的提交材料显示，社会保护制度的种类很

<sup>24</sup> 《经济、社会和文化权利国际公约》，第八条，第一款，(甲)项。

<sup>25</sup> 劳工组织，《工作场所残疾管理：劳工组织业务守则》(日内瓦，2002 年)。

多,包括残疾抚恤金、所谓的疾病津贴、工伤赔偿和康复支助。很多国家既有面向永久残疾者的收入替代补助,也有面向有限时期内工作能力降低者的短期补助。

61. 开始正式工作即面临丧失社会保障的风险是残疾人进入劳动力市场的主要阻碍因素,这使已经很困难的残疾人就业状况变得更加严峻。事实上,社会保障条款本身就可能成为导致劳动力参与率低的“福利陷阱”。收入替代补助的附件条件和规模被视为影响了实际参与劳动力市场的积极性。很多国家的残疾分级制度仍然按照损伤级别对残疾人进行分类,并规定了资格条件,通常要求残疾人在领取残疾相关津贴和从事工作之间进行选择。

62. 一些国家已采取措施促进从领取福利到从事工作的过渡,这些措施应得到进一步鼓励。例如,规定雇主有义务提供职业卫生服务、重新融入和就业支助和工作激励等措施鼓励残疾人工作。其他实例包括所谓的过渡性安排,这种安排允许开始工作的残疾人在达到一定工资门槛之前保留福利,一旦失去工作后马上重新领取福利,并在限定期限内保留实物福利,如卫生保健。重要的是,政府在这类措施的制定和实施过程中应与残疾人及其代表组织进行协商并使他们参与其中。

### C. 数据收集、问责制和监测机制

63. 残疾人就业数据统计的缺乏使得各国很难处理残疾人在工作生活中代表性较低的状况。在很多国家,绝大多数残疾人没有被登记为就业或失业,这使得在劳动力市场努力中无法察觉残疾人的存在。在其他国家,汇编关于残疾人的数据很困难,因为残疾被列为敏感的个人数据,个人数据法等规定禁止收集这类数据。

64. 各国应设计指标有效监测落实工作权方面的进展,指标设计应依据劳工组织的指标,如失业率、不充分就业率以及正规和非正规工作的比率。<sup>26</sup>此外,缔约国应系统地收集分列数据,将其作为适当评估《公约》第二十七条所规定义务遵守情况的依据。<sup>27</sup>数据收集应按照《公约》第三十一条进行,并按残疾类型和工作类型分列,以便设计有针对性的有效方案,促进残疾人就业。

65. 建立一个独立的监测机制,以促进、保护和监测《公约》的实施是缔约国的一项重要义务(第三十三条)。这种机制应在促进残疾人工作和监测进展方面发挥重要作用。此外,作为违反工作权利受害者的任何残疾个人或群体,应能在国家一级利用有效的司法或其他恰当补救。<sup>28</sup>

<sup>26</sup> 经济、社会、文化权利理事会关于工作权利的第18号一般性意见(2005年),第46段。

<sup>27</sup> 见CRPD/C/ARG/CO/1、CRPD/C/HUN/CO/1、CRPD/C/CHN/CO/1、CRPD/C/ESP/CO/1。

<sup>28</sup> 经济、社会、文化权利理事会关于工作权利的第18号一般性意见(2005年),第48段。

## D. 国际合作

66. 本研究报告收到的提交材料提供了各种国际合作方案实例，这些方案旨在为促进残疾人就业机会的国家努力提供支助。大部分方案提倡针对具体残疾的方法，如侧重为某些残疾人群体提供职业培训。残疾人工作和就业领域的国际合作应始终设法采用“双轨”方法，一方面考虑到旨在克服具体不利或障碍的针对具体残疾的方案或举措，另一方面努力确保残疾人被纳入一般技能发展、与企业及就业相关的服务和有关职业培训和就业的方案。

## 七. 结论和建议

67. 残疾人劳动力市场参与率较低的原因是多方面的，但可明显看出，核心挑战之一在于一些认为残疾人在某种程度上“不适合”在与其他人平等的基础上参与工作生活的负面态度、成见和定型观念。这使得残疾人在工作和就业领域继续遭到边缘化和歧视，以及在全世界范围内很多残疾人无法享有《残疾人权利公约》第二十七条所规定的工作权。

68. 本研究报告收到的提交材料重点介绍了各缔约国为促进残疾人就业进行的一系列努力。然而，这些努力常常侧重于创造单独环境下的工作和培训机会，未能遵守《公约》规定的融入原则。各缔约国必须摒弃庇护性就业计划，并促进残疾人平等参与公开劳动力市场。更重要的是，缔约国的一项重要义务是使更多雇主认识到它们有责任雇佣残疾人；公共和私营部门的雇主必须积极设法营造一个欢迎残疾雇员的工作环境。除了确保公共部门工作场所对残疾人无障碍，缔约国还有义务责成私营部门雇主执行无障碍要求，包括使雇主了解它们有责任查明和消除阻碍残疾人在与其他人平等的基础上进出工作场所的障碍。

69. 缔约国必须立即采取措施颁布和/或执行立法，禁止工作和就业领域基于残疾的歧视，并确保立法确立提供合理便利的义务并规定拒绝提供合理便利构成歧视。缔约国应使公共和私营部门雇主以及残疾人认识到合理便利的概念和影响。

70. 《公约》要求缔约国采取积极措施在公共和私营部门雇佣更多残疾人，包括通过促进不歧视并完全包容残疾人的自营就业计划。国家行为者和雇主都有责任确保在所有积极措施和方案的设计和推广过程中，工作场所多样性和人人平等职业发展的价值观均得到承认。

71. 为了扩大残疾人在公开劳动力市场的就业机会，各缔约国应确保，包括通过立法，残疾人能够平等地利用不歧视、无障碍和包容所有残疾人的职业培训和康复方案，并确保提供合理便利。雇主必须确保残疾雇员能够平等地利用这些方案。

72. 社会保障方案应支持残疾人寻找并保持工作，并避免制造阻碍残疾人从事正式工作的“福利陷阱”。

73. 缔约国应在收集数据时列入关于残疾类型和工作类型的指标，以便通过知情的和有针对性的努力改善残疾人的就业状况。此外，缔约国必须使残疾人代表组织参与所有残疾人就业相关方案的设计、执行、评估和监测工作。《公约》第三十三条规定的监测《公约》实施工作的独立机制有助于协助在已实施就业政策和监测的社会合作伙伴与残疾人代表组织之间建立更紧密联系。

## Annex

*[English/French/Spanish only]*

### List of respondents

#### States

Andorra	Mauritius
Armenia	Malta
Australia	Morocco
Austria	Mexico
Azerbaijan	New Zealand
Belgium	Norway
Bosnia and Herzegovina	Paraguay
Colombia	Qatar
Cuba	Republic of Congo
Egypt	Russian Federation
Estonia	Senegal
Finland	Serbia
France	Slovenia
Georgia	Spain
Germany	Sri Lanka
Ireland	Sweden
Lebanon	Tunisia

#### Intergovernmental organizations

European Union Agency for Fundamental Rights  
International Labour Organization

#### Civil society organizations

All-Russian Federation of the Deaf  
Agence de Diffusion du Droit International Humanitaire en Afrique Centrale  
Amis des Etrangers au Togo  
Association rélwendé pour le développement, Burkina Faso  
Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, España  
Confédération Nationale des Plateformes en Droits Humains, Madagascar  
Disability Council International

DPI Germany (ISL e.V.)

German Association of Blind and Partially Sighted Academics

International Disability Alliance

NCBI, Ireland

**National human rights**

Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, Belgium

Commission Consultative des Droits de l'Homme, Luxembourg

Commission on Human Rights, Philippines

Commissioner for Fundamental Rights, Hungary

Equal Opportunities Commission, Hong Kong

Danish Institute for Human Rights

Human Rights Centre, Finland

Human Rights Commission, Maldives

Human Rights Commission, New Zealand

Institute of the Commissioner for Human Rights, Azerbaijan

National Commission for Human Rights, Honduras

National Commission for Human Rights, India

National Commission for Human Rights, Rwanda

National Human Rights Commission, Thailand

Ombudswoman, Croatia

Ombudsman, Portugal

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Nicaragua

South African Human Rights Commission

**Individuals**

Mr. Tom Butcher, Essl Foundation

Mr. Ryosuke Matsui, Hosei University, Tokyo

Mr. Trevor Smith, New Zealand

---