联 合 国 CRPD/CSP/2017/3

残疾人权利公约

Distr.: General
27 March 2017
Chinese
Original: English

残疾人权利公约缔约国会议
第十届会议
2017 年 6 月 13 日至 15 日，纽约
临时议程*项目 5(c)
与执行《公约》有关的事项：圆桌会议 2

残疾人融入和充分参与人道主义行动

秘书长的说明

本文件是与民间社会代表和其他相关利益攸关方协商编写的，以期促进关于“残疾人融入和充分参与人道主义行动”这一主题的圆桌讨论，向残疾人权利公约缔约国会议第十届会议递交经会议当选主席团核准的背景资料。

*CRPD/CSP/2017/1。

17-03292 X (C) 260417 010517

请回收

概述

1. 秘书长对 2016 年世界人道主义首脑会议的报告承认，在所有受危机影响的社区中，残疾人是最边缘化的。[1]残疾人在生活贫困人口中所占的比例过大，[2]估计有 670 万残疾人因迫害、冲突、暴力和其他侵犯人权行为而被迫流离失所。[3]在某些情况下，受灾残疾人的患病率估计比健全人高四倍。[4]

2. 武装冲突和紧急情况使残疾人面临更多更大规模的障碍。在危机局势中，残疾人需要与其他所有受影响的人相同的援助，以及与残疾有关的具体需求。在残疾人寻求援助、支持和保护的过程中，冲突和自然灾害加大了他们面临的风险，并且影响基本服务的获取以及可能导致服务崩溃。而服务若存在，非无障碍沟通战略常常使残疾人无法确定和使用它们。[5]缺乏数据、难以确认和登记，以及没有充分提供合理便利加重了残疾人在危机需求评估中的被排斥现象。[6]

3. 多重和交叉形式的歧视会使残疾人在危机和人道主义紧急情况下的境遇更加恶化。例如，在人道主义危机中，残疾儿童面临更大的被虐待和忽视的风险，[7] 而残疾妇女也更有可能遭受性暴力。[8]

4. 未来包括残疾人人权在内的人道主义行动必须以 2006 年《残疾人权利公约》为指导。[9]该《公约》[10]制定的以残疾人人权为基础的做法已经取代了根据以往对残疾，特别是残疾的医学模式的主流认识编纂的国际人道主义法，后者专门强调人的损害，并且体现出对残疾人的家长式应对措施。[11]

---

[1] A/70/109，第 79 段。

[2] 世界卫生组织和世界银行，《世界残疾报告》（日内瓦，2011 年）可查阅 www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf 。

[3] 妇女难民委员会，“残疾难民概况介绍”（2014 年）（www.womensrefugeecommission.org/disabilities/disabilities-fact-sheet）。

[4] 亚洲及太平洋经济社会委员会，“1970-2014 年亚洲及太平洋自然灾害及其影响概览”，技术文件，2015 年。可查阅 www.unescap.org/sites/default/files/Technical%20paper-Overview%20of%20natural%20hazards%20and%20their%20impacts_final.pdf 。

[5] 国际助残组织，“人道主义背景下的残疾问题：受影响群体和实地组织的意见”（2015 年）。可查阅 www.un.org/disabilities/documents/WHS/Disability-in-humanitarian-contexts-HI.pdf 。

[6] 大会第 69/283 号决议，附件二。

[7] 《世界儿童状况：残疾儿童》（联合国出版物，出售品编号：E.13.XX.1）。

[8] CRPD/C/GC/3。

[9] 大会第 69/106 号决议，附件一。

[10] 见人权理事会第 31/6 号决议。

[11] 见 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约及其 1977 年附加议定书，以及：http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/Article11.aspx 。

5. 在制定包容性人道主义行动时，残疾人及其代表性组织融入和参与需求评估、设计、执行、协调、监测和评价人道主义以及灾害防备及应对方案和政策至关重要。借助残疾人的领导能力、技能、经验和专门知识，以及他们对决策和规划进程的积极参与，包括酌情参与各种协调机制，这是有效重塑人道主义援助和应急措施的基本先决条件。

《残疾人权利公约》、相关框架和报告

6. 《残疾人权利公约》是一项具有明确社会发展方面的有法律约束力的人权条约，承认所有残疾人的人权和基本自由。《公约》关于人道主义紧急情况的条款（第十一条）要求缔约国“依照国际法包括国际人道主义法和国际人权法规定的义务，采取一切必要措施，确保在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况和自然灾害时，残疾人获得保护和安全。”

7. 第三十二条（国际合作）确认必须开展和促进国际合作，支持国家为实现本公约的宗旨和目的而作出的努力，使各缔约国致力于“在双边和多边的范围内采取适当和有效的措施，并酌情与相关国际和区域组织及民间社会，特别是与残疾人组织，合作采取这些措施。”

8. 《公约》与包容性人道主义行动有关的增订条款包括第五条（平等和不歧视）、第九条（无障碍）和第十八条（迁徙自由和国籍）。《公约》承认第二条中定义的通用设计的重要性，即“尽最大可能让所有人可以使用，无需作出调整或特别设计的产品、环境、方案和服务设计。”这应当包括满足特定残疾人群体需要的辅助器具，并且规定了缔约国有义务根据第二条，从事或促进通用设计的货物、服务、设备和设施的研究和开发，以及在拟订标准和导则方面提倡通用设计。

9. 《公约》第四条第三款要求各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，通过代表残疾人的组织，与残疾人密切协商，使他们积极参与。

10. 《2030 年可持续发展议程》[12]倡导的核心原则是“决不让任何一个人掉队”。可持续发展目标包括一系列与危机和人道主义紧急情况有关的具体目标和指标，包括具体目标 1.5，“增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度”；具体目标 10.2，“增强所有人的权能，促进他们融入社会、经济和政治生活”；指标 11.b，“根据《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》在各级建立和实施全面的灾害风险管理”；以及具体目标 13.1，“加强各国抵御和适应气候相关的灾害和自然灾害的能力”。

[12] 大会第 70/1 号决议。

11. 除了某些指导原则，如包容性、开放和不受歧视的参与等，《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的要求包括必须增强残疾人的权能，以公开引导和推广性别平等和普遍可用的响应、复原、恢复和重建办法。[13]该《框架》还包括必须加强抗灾能力方面的公共和私人投资，特别是通过“为抵御灾患，从一开始就通过适当设计和施工，包括采用通用设计原则”。[14]此外，该《框架》还包括减少灾害风险需要以分类数据开放交流和传播为基础的多灾种办法和包容性风险指引型决策。[15]

12. 截至 2017 年 2 月，已有包括国家、联合国实体、残疾人组织，以及人道主义和民间社会组织在内的 140 多个利益攸关方认可了 2016 年 5 月世界人道主义首脑会议推出的《将残疾人融入人道主义行动宪章》。[16]该《宪章》包含赞同者同意遵守的符合《残疾人权利公约》的五项核心承诺，即不歧视；参与；包容性方案拟订；包容性应对措施和服务；以及合作与协调。

13. 其他相关文件包括人权理事会关于危难情况和人道主义紧急情况下的残疾人权利的第 31/6 号决议、联合国人权事务高级专员关于《公约》第十一条残疾人权利的专题研究、[17]联合国难民事务高级专员办事处提供的关于《与强迫流离失所的残疾人共同努力》的业务准则；[18]以及联合国儿童基金会（儿基会）的《儿童保护战略》。[19]

前进道路：针对残疾人的包容性人道主义行动

14. 2016 年 11 月，机构间常设委员会设立了一个工作组，以便制定关于人道主义行动中残疾人融入的全系统指导。该工作队包括残疾人组织、人道主义和民间社会行动者，以及联合国机构。从 2017 年 1 月至 2018 年 12 月，工作队将在会员国的支持下，致力于依据《残疾人权利公约》，制定针对残疾人的包容性人道主义行动准则。

15. 国家一级的一个良好实例是，2015 年尼泊尔地震后，一个针对残疾人的伞式组织非政府组织建立信任措施国际，通过其应急股与尼泊尔国家残疾人联合会合作，以确保包括残疾人在内的受地震影响人口得到支持，并为恢复进程做出贡

[13] 大会第 69/283 号决议，附件二，第 32 段。

[14] 同上，第 30 (c)段。

[15] 同上，第 19 (g)段。

[16] 可查阅 http://humanitariandisabilitycharter.org/ 。

[17] 可查阅 http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/Article11.aspx 。

[18] “与强迫流离失所的残疾人共同努力”（2011 年）（www.unhcr.org/en-us/publications/manuals/4ec3c81c9/working-persons-disabilities-forced-displacement.html）。

[19] E/ICEF/2008/5/Rev.1。

献。地震发生后五天内，该组织利用手机短信活动，联系到了约 180 个残疾人组织，并且报告称许多人遭受了物质损失且难以获得救济。作为其应急活动的一部分，应急股和全国联合会在三个受影响最严重的地区设立了“老年人和残疾人协调中心”，以确保将残疾人和老年人纳入主要的救济和早期恢复举措。协调中心作为专门中心来运作，确定人口及其需求以及现有的利益攸关方和它们提供的服务，以使人们能够求助于适当的服务提供者。[20]

供审议的问题

16. 以下问题供圆桌会议讨论时审议：

(a) 如何利用可持续发展目标、《仙台减少灾害风险框架》和《将残疾人融入人道主义行动宪章》支持执行《残疾人权利公约》？

(b) 有哪些创新解决办法来应对和促进包容残疾人的人道主义行动？

(c) 在规划、决策、执行和监测国家、区域和国际包容残疾人的人道主义行动中，国家、联合国机构和人道主义行为体如何确保与残疾人及其代表组织密切协商，以及他们的真正参与？

(d) 当地利益攸关方在制定和实施包容性人道主义行动中发挥了什么作用？如何将他们的专门知识用于支持促进受危机影响地区残疾人组织的人道主义行动能力建设？

(e) 国家、联合国机构和残疾人组织如何建设人道主义行为体的能力，以制定针对残疾人的包容性人道主义行动？

[20] 建立信任措施国际应急股《2015 年尼泊尔地震一年后报告》（2016 年）。可查阅 http://www.cbm.org/nepal-earthquake-one-year 。