



大会

Distr.: General
19 January 2021
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十六届会议

2021 年 2 月 22 日至 3 月 19 日

议程项目 3

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

残疾人权利特别报告员的报告*

概要

本报告系根据人权理事会第 44/10 号决议提交理事会，残疾人权利特别报告员杰拉德·奎因在报告中概述了 2020 年开展的活动，并介绍了他对任内任务的设想。

* 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。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员的活动	3
A. 国别访问	3
B. 与利益攸关方的接触	3
C. 来文	4
三. 特别报告员对任务的主要设想	4
A. 变革理念：文化转变、法律改革与制度变革	5
B. 变革价值观：包容性平等	6
C. 变革进程：侧重政策的联合制定	6
D. 交织性	7
E. 与联合国系统合作的办法	8
四. 专题优先事项	9
A. 重大生存威胁和残疾	10
B. 交织性方面的关键发现和影响	13
C. 聚焦具体问题、群体和机构	14
五. 结论	18

一. 导言

1. 残疾人权利特别报告员杰勒德·奎因根据人权理事会第 44/10 号决议向理事会提交本报告。这是现任任务负责人自 2020 年 10 月上任以来编写的第一份报告。报告介绍了他的前任卡塔丽娜·德班达斯·阿吉拉尔在 2020 年 1 月 1 日至 8 月 31 日期间开展的活动，以及他本人自 2020 年 10 月以来开展的活动。特别报告员在报告中概述了他对任内任务的设想。

二. 特别报告员的活动

A. 国别访问

2. 受 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行影响，前任特别报告员原计划于 2020 年对博茨瓦纳和中国进行的两次国别访问未能成行。特别报告员希望能在 2021 年期间进行这两次访问。

B. 与利益攸关方的接触

3. 2020 年 3 月，前任特别报告员向人权理事会提交报告，其中概述了 2019 年开展的活动，并专门探讨了健全主义在医疗和科学实践中的影响(A/HRC/43/41)。2020 年 10 月，新任命的特别报告员向大会提交了他的前任关于包容残疾人的国际合作的报告(A/75/186)。两份报告均有无障碍格式版本。¹

4. 2020 年，前任特别报告员继续推动加强联合国全系统的无障碍环境、对残疾人的包容和残疾人权利主流化，包括落实《联合国残疾包容战略》。她与联合国其他残疾人相关实体和组织一道，编写了关于在 COVID-19 疫情期间保护残疾人权利的指导材料，为秘书长关于以包容残疾人的方式应对 COVID-19 的政策简报提供素材，² 并多次参加有关这一问题的网络研讨会和会议。

5. 前任特别报告员参加了由联合国实体、国家、民间社会组织和其他利益攸关方组织的多场大小会议，包括：人权理事会关于残疾人权利的年度互动辩论；澳大利亚调查残疾人遭受暴力、虐待、忽视和剥削问题皇家委员会关于 COVID-19 疫情的听证会；人权理事会关于气候变化背景下残疾人权利的专题小组讨论；关于信息通信技术与无障碍环境的 2020 年信息社会世界峰会论坛；以及联合国人类住区规划署关于方便残疾人和老年人的包容性城市的会议。

6. 2020 年初，前任特别报告员在先前关于诉诸司法的工作基础上，在日内瓦召开了旨在审定《关于残疾人诉诸司法的国际原则和准则》的专家会议。《国际原则和准则》由前任特别报告员与残疾人权利委员会和秘书长残疾和无障碍问题特使

¹ 见 www.ohchr.org/en/issues/disability/srdisabilities/pages/reports.aspx。

² 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/Letter_all_PM_CRPD_COVID19.pdf 和 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-A-Disability-Inclusive-Response-to-COVID-19.pdf>。

共同发起，以联合国所有正式语文发布，并提供易读格式版本。³ 前任特别报告员制作了四部动画短片宣传残疾人的权利：参与权、法律能力、残疾妇女和女童的性健康和生殖健康及权利以及健全主义。⁴ 她还委托对这一任务的头六年情况进行了独立评估。⁵

7. 自上任以来，现任特别报告员与残疾人组织和其他民间社会组织、国家、区域组织、学术界、联合国系统、捐助方和其他行为体举行了多次会议和双边协商。这些活动包括：爱尔兰残疾人事务联合委员会听证会；位于日内瓦的《残疾人权利公约》之友小组会议；第十三届《残疾人权利公约》缔约国会议；欧盟委员会关于欧洲残疾人日的会议；以及与 COVID-19 和残疾人有关的若干活动。为纪念国际残疾人日，特别报告员与残疾人权利委员会主席和秘书长残疾和无障碍问题特使共同发表了一项声明，阐述了残疾人在 COVID-19 大流行过后重建得更好的进程中必须发挥的作用。⁶

C. 来文

8. 本报告所涉期间的来文和回复摘要载于特别程序的来文报告(A/HRC/43/77 和 Corr.1、A/HRC/44/59 和 A/HRC/45/3)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的公共来文数据库。⁷

三. 特别报告员对任务的主要设想

9. 特别报告员在本节中阐述了他对其任内任务设想的主要内容，包括变革理念、特别报告员工作赖以持续的核心价值观，以及他对自身角色和工作方法的理解。

10. 根据任务规定，特别报告员的核心工作包括三项相互关联的活动：

(a) 从各个国家、残疾人、残疾人代表组织、其他民间社会组织等其他相关来源搜集、征求、接收并与之交换侵犯残疾人权利相关资料和来文；

(b) 用盲文和易读格式等无障碍形式向人权理事会和大会提交关于为执行特别报告员任务而开展的活动情况的年度报告，包括提交与促进残疾人权利有关的关键问题专题研究报告；

(c) 应各国政府邀请进行国别访问，调研国家立法、政策、方案和做法、监管框架和机构，并就根据《残疾人权利公约》有效促进残疾人权利提供指导和建议。

³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/GoodPracticesEffectiveAccessJusticePersonsDisabilities.aspx。

⁴ 可查阅 www.ohchr.org/en/issues/disability/srdisabilities/pages/srdisabilitiesindex.aspx。

⁵ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/evaluation.aspx。

⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26553&LangID=E。

⁷ <https://spcommreports.ohchr.org/>。

A. 变革理念：文化转变、法律改革与制度变革

11. 《公约》的通过是国际法领域的一个分水岭。《公约》立足人格与平等，从根本上重塑了 21 世纪的残疾人法律和公共政策。它标志着以人权为框架审视残疾问题的文化转变，使基于慈善和福利的旧范式成为了历史。它是在残疾这一特定语境下对人权框架的有力阐述。长期以来，残疾人一直被视为关照的对象，而《公约》则承诺恢复残疾人的话语权、选择权和控制权。

12. 《公约》标志着深刻的文化转变，它要求进行法律和政策改革，从而为残疾人的权利赋予意义。《公约》在多处要求、当然也暗示要对作为根基的制度和服务进行深刻变革，以配合政策转变，确保新思维不受旧制度之害。这一以文化、法律和制度为基础的变革生态，是向以基于人权的方法看待残疾问题进行转变的核心，也是任务负责人使命的核心。

13. 条约无论措词何等有力，都不可能自动执行。向国内引入和执行条约的过程十分复杂，但却至关重要。条约必须落实到人们生活的“各个小地方”。残疾人权利委员会对《公约》条款和义务作出的权威解释，对于塑造法律、政策和行政安排不可或缺。终极目标是将《公约》的基本价值观内化为每个缔约国的自然反应。这项工作仍在进行之中，正总体朝着正确的方向迈进。

14. 然而，危机时刻往往能够揭示深刻的现实。在《公约》通过之前的旧范式之下，残疾人或被视而不见，或受到以强化不平等权力关系为特点的待遇，而 COVID-19 大流行之痛表明，这种旧范式仍然存在。对残疾人视而不见会造成不平等问题，而不平等待遇本身又会导致或强化被视而不见的遭遇。从各个制度最初应对 COVID-19 大流行等危机的方式中，可以明显看出这一点。虽然至少从抽象层面而言，思想的论战已经取得胜利，但思想并未完全转化为制度的自然反应。这一点极为重要，因为人类正面临许多生存危机，而今后这种危机可能有增无减。人类不能再像过去那样，在应对这些危机的过程中对残疾人视而不见。必须寻找新方法，使残疾人的声音能够得到充分表达。这一点既适用于应对方式的效率，也适用于应对方式的正当性。如能积极征求并听取残疾人的意见，或许就能发现并纠正可预见的问题。

15. 此外，即使改革了法律和政策，但旧的残疾人相关服务管理制度(如传统服务模式或行政安排)几乎总是带有陈旧思维的成分，这种思维如果保持不变，就可能对本来积极的变化产生影响。仅有最优的法律和政策还不足够：必须改变旧制度和旧服务，以配合法律改革的愿望和目标。对这些传统制度进行改造，以体现话语权、选择权和控制权的道义要求，各项权利就可以得到充分保障。值得庆幸的是，人类现在有可持续发展目标，这些目标与《公约》一起，构成了制度变革的驱动力量。必须充分发挥可持续发展目标与《公约》之间理应存在的良性关系，推动由残疾人引领、为残疾人造福的权利和制度变革。在这方面，人权高专办于 2020 年 12 月发布的关于可持续发展目标和《公约》的资源包是一项十分有益的资产，特别报告员将在开展工作的过程中广泛使用。⁸

⁸ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/SDG-CRPD-Resource.aspx。

16. 显然，不应认为《公约》所代表的文化转变会必然持续下去。挑战在于探索方法继续倡导这一文化转变。此外，显而易见，服务结构等旧制度仍然存在，需从根本上予以重塑，使文化转变有较大的成功机会。

17. 不断阐明《公约》所代表的文化转变的重要性和必要性，推动对作为根基的支持制度进行合乎逻辑的改革，是一个持续不断的进程，也是任务负责人的一项关键任务。

B. 变革价值观：包容性平等

18. 特别报告员工作的一个关键出发点将是残疾人权利委员会在关于平等和不歧视的第6号一般性意见(2018年)中提出的包容性平等的核心概念。

19. 委员会对平等的理解建立在承认人之平等这一基础之上。平等不仅仅意味着要重视人与人之间或不同类别的人之间所受待遇的相对性：而应将平等建立在人格基础之上，并对其予以重视。

20. 平等意味着积极看待并包容残疾差异。残疾不是排斥或隔离的借口：残疾是对人类差异的价值进行反思并积极尊重和包容这种差异的机会。

21. 委员会认为，要实现平等，就要致力于包容、归属和参与。这必然需要重新设计社会支持和服务，使自主和参与成为现实。这一平等概念充分顾及累积的弱势条件，无论是完全由残疾引起的弱势条件，还是因残疾问题与其他不利的身份相互作用而产生的弱势条件。

22. 此外，要实现包容性平等，就要重新思考分配问题(保障社会权利的方式，以及过去几十年发展起来的未将《公约》考虑在内的社会制度)，让分配问题真正支撑而非削弱人格、包容和归属感。

23. 特别报告员的一切工作都将以包容性平等的总体理念为指导。

C. 变革进程：侧重政策的联合制定

24. 发声不仅是人格的核心要素，也对变革制度和改革的方式至关重要。必须倾听残疾人的集体声音。《公约》在实质方面扩大了一般人权的范畴，将其适用于残疾人的情况。《公约》在进程方面也有所创新。

25. 很多人都知道，《公约》第四条第三款规定，应倾听残疾人及其代表组织的声音，与残疾人密切协商，使其积极参与制定和落实履行《公约》的立法和政策以及与影响残疾人的问题有关的其他决策过程。此外，第三十三条第三款要求，民间社会，特别是残疾人及其代表组织，应获邀积极参与在国内一级监测《公约》执行情况。显然，《公约》设想为实现变革构建一个由权力(政府)、声音(民间社会)和思想(国家人权机构的制衡价值，以及专门研究机构与民间社会合作提出的创新变革蓝图的附加值)组成的国内体制架构。这一新变革架构的核心正是残疾人的声音。

26. 这一由国家、残疾人组织和独立机构共同制定公共政策的设想，是《公约》程序创新的核心所在。特别报告员的所有专题工作和其他工作的一个主要关切将是，这一共同产生变革进程如何发挥效用，或者是否在发挥效用。

27. 特别报告员在按照任务规定开展工作时，打算同上述三类利益攸关方开展定期对话和协商，这些利益攸关方对于按照《公约》第三十三条的要求在国家一级执行和监测《公约》至关重要。

28. 在国家方面，特别报告员将支持各国制定并加强国家努力，以推动落实残疾人权利，并将《公约》的承诺转化为国家法律、政策、方案和做法。例如，将为各国提供咨询服务和技术援助，开展能力建设和国际合作，就感兴趣或关心的问题交流良好做法，并开展残疾人权利宣传工作。

29. 同样，特别报告员将积极地让残疾人及其代表组织和其他民间社会组织参与总结、交流和促进有关实现残疾人权利和残疾人平等参与社会的良好做法。特别报告员将在工作中采取参与、协商和开放的方式。他还将以兼容并包的方式开展工作，确保平等考虑和回应各种不同类型残障人士的需求和关切。一个主要关切将是那些声音很少被听到的人，包括智力或社会心理残疾人士、自闭症人士、聋人、聋哑人和来自全球南方特别是当地族群的残疾人。

30. 特别报告员还将与国家人权机构和根据《公约》第三十三条可能指定的其他国家独立监督机构和机制合作，以加强这些机构和机制的框架，或在尚未建立框架的地方倡导建立框架。他还将鼓励创建新的专门研究机构和研究所，以推动实现《公约》目标，并通过与民间社会合作开展创新研究推进新的变革蓝图。

D. 交织性

31. 《公约》在探索交织性方面进行了创新尝试。序言部分第(十六)、(十七)和(十九)段对此有所反映。序言部分第(十六)段提及因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源、族裔、土著身份或社会出身、财产、出生、年龄或其他身份而受到的多重或加重形式的歧视。缔约国在序言部分第(十七)段确认，残疾妇女和残疾女童往往面临更大的暴力、伤害或凌虐风险。缔约国在序言部分第(十九)段强调，必须将性别平等观点纳入促进残疾人充分享有人权和基本自由的一切努力之中。与这一概念相匹配的是关于残疾妇女的第六条和关于残疾儿童的第七条的规定。

32. 将交织性囊括在内也有深远意义，促使我们提出更深层次的问题，即最初为何会产生这些累积的弱势条件，其根本原因是什么，这些弱势条件是否会突破身份边界产生影响，提议的解决方案是否可普遍适用而产生全生命周期和跨越身份边界的效果。这一进程完全符合可持续发展目标和不让任何一个人掉队的承诺。当然，交织性的提出有助于制定可持续的跨身份改革议程，这一议程有望在各个群体的广泛支持下得到落实。

33. 特别报告员将把性别观点贯穿至其任务范围内的工作始终，解决残疾人面临的多重、交织和加重形式的歧视，以及这种相互交织可能造成的多重障碍。

34. 特别报告员承认，处理基于种族、肤色、性别、性取向、性别认同、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源、族裔、土著身份或社会出身、财产、出生、年龄或其他身份等不同原因的歧视十分重要，但打算继续其前任开始的以老年残疾人权利为重点的工作。此外，他打算探讨并揭示交织性的其他方面，例如，本报告第四节 B 部分进一步解释的关于土著残疾人权利的问题，以及交织性方面的重要经验教训和影响。

E. 与联合国系统合作的办法

35. 特别报告员将继续与人权理事会特别程序和其他人权机制、条约机构、特别是残疾人权利委员会以及秘书长残疾和无障碍问题特使密切合作，以提升影响力，并避免重复劳动。

36. 特别报告员将与相关的特别程序任务负责人联络，寻求充实其专题或国别工作的方法，以反映残疾问题。他还将与人权条约机构的专家积极合作，通过这些共同工作促进为残疾人实现正义和人权的总体目标。这种合作是致力于解决交织性问题的必然要求，将适用于其他联合国人权专家将开展的所有专题工作和其他工作，包括共同立场和声明。鉴于《公约》涵盖几乎所有人权，必须与联合国人权机构的其他专家进行广泛、持续的讨论。

37. 特别报告员还将密切联络整个联合国系统，包括秘书处、各机构、基金、方案、国家工作队和联合国促进残疾人权利伙伴关系，并欢迎在包容残疾人方面交流信息并共享调查结果和动态。

38. 在这方面，特别报告员承诺将继续他的前任所作的出色努力，确保成功落实《联合国残疾包容战略》。他将根据人权理事会第 44/10 号决议的授权，密切跟进落实《战略》和其他努力，确保联合国系统在残疾包容方面胜任使命。

39. 特别报告员肯定联合国系统在落实《战略》的第一年所取得的重要进展，他认为，如果没有秘书长及其高级领导团队强有力的领导，就不可能取得这些进展。特别报告员尤其欢迎在秘书长办公厅设立由秘书长高级政策顾问领导的、拥有包容残疾人技术专长的特别小组。该技术小组在协调和领导制定指导意见并向总部和外地的所有联合国实体提供技术支持方面发挥了重要促进作用。例如，该小组编写了秘书长关于以包容残疾人的方式应对 COVID-19 的政策简报，并制定了联合国国家工作队关于残疾包容的问责记分卡。

40. 通过加强联合国全系统的无障碍环境、残疾人包容和残疾人权利主流化进程，联合国系统可为全世界树立榜样，联合国国家工作队也可发挥自身的作用，确保在其工作中践行《公约》的抽象价值观，而这种价值观在赋予《公约》意义、造福《公约》服务对象方面发挥着至关重要的作用。

41. 根据人权理事会第 44/10 号决议，特别报告员的任务体现了从人权角度努力实现可持续发展的附加值。鉴于《公约》与可持续发展目标之间的密切关联，特别报告员希望把握好人权和发展这两个议程，应对残疾人在日常生活中真实面临的挑战，特别是极端贫困和排斥。

42. 在保障权利方面，仅有零星进步还不足够。要使取得的成绩可以持续，还需要进行制度变革。然而，基本权利无保障的制度变革也还不够。必须双管齐下、齐头并进，特别报告员开展的所有项目都将反映这一关联，特别是在规划前进方向方面。鉴于《2030 年可持续发展议程》承诺不让任何一个人掉队，以及《公约》规定的各项权利，特别报告员将利用好这两项文书，为变革进程注入活力。

43. 此外，特别报告员还将根据任务规定继续与《公约》缔约国会议和社会发展委员会密切合作，定期交流政策观点，并应请求参加其年度会议。

四. 专题优先事项

44. 鉴于这一任务的范围十分广泛，特别报告员将以前任任务负责人的工作为基础，重点开展他认为优先的三类专题工作。这三类工作不一定严格按顺序进行，工作方式一般包括查阅文献、召开实地主要利益攸关方专家会议、调查社区(特别是民间社会)、提交具体专题报告、进行国别访问和与各国进行沟通。

45. 开展专题工作的一个具体重点是，确保各种专题报告为地区或国内改革辩论提供信息参考并发挥催化作用，推动采取实际步骤实现向《公约》所载价值观和权利的文化转变，促进法律和政策改革，确保制度发生变革，使残疾人能够享有人权。每一类专题项目都将以性别观点为依据，同时考虑到残疾妇女和女童的累积弱势条件。

46. 第一类项目涉及人类面临的一些重大生存威胁，包括：COVID-19 大流行，以及实现有韧性和包容性复苏的必要性；气候变化和开展包容残疾人的规划的必要性；武装冲突及相关建设和平进程和人道主义环境；以及极端贫困和探索创新解决方案的必要性。这些项目将表明，亟需加强多边应对措施，最重要的是要确保残疾人的声音在世界各地的应对措施中得到倾听和重视。

47. 第二类涉及隐性或分析不足的交织因素。与残疾问题交织的主要因素将包括老年和土著出身。同样，目的在于探索制度性或具有共性的障碍，以及如何为各种不同身份的人群实现可持续变革。

48. 第三类侧重于特定的权利或迄今未受到太多关注但仍具有基础性意义的权利或权利集、问题、专题或体制安排。这必然是一个开放性议程，因为在特别报告员的任期内还会出现需要回应的问题。其中一个项目将进一步促进关于去机构化和长期护理的辩论，探讨 21 世纪在服务设计和提供方面的创新：COVID-19 大流行初期的应对措施暴露出世界各地的服务模式是何等脆弱。

49. 第二个项目将研究新服务的一个关键推动因素：人工智能。人工智能有望为残疾人和其他人的生活带来许多突破，但也可能会带来许多风险。需要探索如何平衡把握风险与机遇，以妥善利用新技术实现《公约》的基本目标。

50. 第三个项目将探讨区域组织和其他区域国家集团推进实现《公约》权利和目标的潜力。区域努力在推动履行《公约》方面十分重要，需要予以强调和推进。

51. 第四个项目将更具体地探讨参与社会文化生活的权利。这一权利是自我表达、广泛享受文化和参与文化生产生态系统的一个重要方面。

52. 最后，这一类别下的第五个项目还将探讨残疾囚犯和在押人员的权利：虽然这并不属于本文所述的身份范畴，但这一群体在世界各地面临许多挑战，有必要专门关注他们的情况。

A. 重大生存威胁和残疾

53. 特别报告员将探讨的第一类主题优先事项涉及全人类面临的重大生存威胁，这些威胁突显了多边行动的紧迫性和就残疾问题发出强有力的声音的必要性。这些优先事项包括下列专题。

1. COVID-19 紧急情况：重建得更好

54. COVID-19 紧急情况表明，或者说应对此次疫情的各种政策表明，对残疾人视而不见的旧范式仍然存在。在这场危机期间，相对于其他人，许多残疾人难以从预防和防疫措施中受益。服务支持或被取消，或脆弱不堪。隔绝现象增加，食物、营养、基本药物和精神卫生等关键服务短缺。在线学习环境至今仍难以满足所有学生的需要，还暴露了每一个社会的数字鸿沟。家庭在很大程度上失去了支撑。很多情况下，对探视人员施加的限制过度严苛。尽管《公约》关于紧急情况的第十一条的规定要求国家在危难情况、包括人道主义紧急情况下确保残疾人的安全，但此类情形仍然出现，甚至导致无家可归的残疾人增加。尽管《公约》第二十五条第(六)款明确规定，各国应防止拒绝向残疾人提供医疗保健或医疗卫生服务的情况，但关于配给稀缺医疗资源的分流导则却明确歧视残疾人。将残疾人安置于机构环境当中，使其感染病毒的风险增加了许多倍。这种聚集环境是一种不合理的隔离或歧视，无法实现《公约》第十九条关于独立生活和融入社区的承诺，因此不应存在。而在这一基本人权问题的基础上，现在又增加了公共卫生问题。

55. 人们普遍认识到，上述情况不应再次发生。人们同样认识到，COVID-19 疫情过后的任何复苏方案都应既具有包容性，又具有韧性。“重建得更好”不应只是一句口号。

56. 此项工作旨在阐明重建得更好在涉及残疾人的复苏方案包括在可持续发展目标背景下的实际含义。这方面的探讨涉及《公约》下列条款：第十一条(危难情况和人道主义紧急情况)，事关如何确保做好充分准备；第四条第三款，事关如何在应急措施规划和执行中确保残疾人声音被听到；第五条(平等和不歧视)，事关如何在应急措施中确保平等对待；第十九条(独立生活和融入社区)，事关如何避免机构环境造成较高风险；第二十五条(健康)，事关如何确保平等获得保健服务和避免歧视性配给保健服务。

2. 气候变化：倾听与包容

57. 气候变化对全人类危害极大。除了对生物多样性的影响，人们越来越认识到，受贫困和歧视影响的群体可以更深切地感受到气候变化对人类的影响。

58. 政府间气候变化专门委员会预计，最贫困人口将继续受到气候变化的最严重影响，因为气候变化将使这些人失去收入和生计机会、流离失所、遭受饥饿并对他们的健康产生不利影响。由于与性别、年龄、流离失所、土著血统或少数群体地位有关的多重和交织歧视因素，残疾人遭受气候变化不利影响的风险可能进一步增加。

59. 即使可以通过全球行动协定化解甚至扭转一些影响，但许多不利影响仍有可能持续。这些影响将改变沿海地区的气候，使更多的沿海社区人口流离失所。目前的宜居地和可耕地可能不再宜居和适合耕种。整个人类社区及其健康和福祉、尊严、安全感和生计都将受到影响。

60. 尽量减少变化并适应生态系统的变化将是人类未来发展的关键。《2030 年议程》和可持续发展目标强调，经济、社会和气候之间的关系具有循环性质。《巴黎协定》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》倡导将适应和减缓作为应对气候变化带来的长期挑战的关键。

61. 可持续发展目标和《仙台框架》包括确保残疾人及其代表组织参与其制定工作的进程，但《联合国气候变化框架公约》的多边进程和国家层面进程仍然缺少这种参与安排。各国尚未找到在气候行动方面落实《残疾人权利公约》第四条第三款的办法。

62. 气候适应措施大多忽视应让残疾人及其代表组织参与进来。各国在通过气候减缓和适应措施寻找解决方案时如果能将残疾人及其代表组织包括在内，气候造成的许多风险是可以预测和避免的。

63. 在建设更加气候友好和更具包容性的环境(如建设包容性和无障碍的公共交通、建筑和住宅)方面，可能会出现许多机会。同样，这些措施是否成功，取决于在推出创新解决方案时残疾人及其代表组织是否持续参与其中。

64. 此项工作旨在逐项列出采取非包容性气候变化适应办法对残疾人造成的危险和风险，建议如何成功地纳入残疾人及其代表组织的声音和参与，并就成功和包容性的适应办法提出建议。这方面的探讨涉及《公约》下列条款：第十一条(危难情况和人道主义紧急情况)，内容无疑包括气候变化等自然灾害；第四条第三款，事关如何确保残疾人的声音在适应规划中被听到；第二十八条(适足的生活水平和社会保护)，事关如何调整社会保护，以减轻不可避免的影响；第二十七条(就业)，事关如何规划包容性劳动力市场和将损失降至最低。

3. 武装冲突与建设和平：更好的保护、更多的能见度

65. 过去几十年来，世界上武装冲突卷土重来。《公约》第十一条(危难情况和人道主义紧急情况)要求缔约国采取一切必要措施，确保在危难情况下，包括在发生武装冲突时，残疾人获得保护。这条规定特别指的是国际人道法规定的现有义务，因此，重视武装冲突法下残疾人的现状。

66. 在这种背景下，出现了许多挑战。国际人道法确实述及残疾人，但更多的是将其作为医疗对象，而不是作为享有人权的主体。最终结果是，这部法律没有在

武装冲突期间有效保护残疾平民。因此产生了几问题：如何创造性地解读国际人道法，以不同方式看待将残疾人，将其视为权利主体而不是护理对象？如何细化管辖敌对行动行为的现有规则和保护措施以体现这种视角，从而更好地保护残疾平民？

67. 安全理事会通过关于武装冲突中保护残疾人的第 2475(2019)号决议具有历史意义，为更深入地思考国际人道法和广泛的保护问题创造了新空间。现在必须保持这一势头，以便在国际人道法的背景内研究这份决议的确切含义。

68. 此外，这份决议开创性地强调残疾人在冲突后和解、重建与建设和平进程中的积极作用，因此突出了残疾人在建设和平进程中所发挥的以前未被重视的作用。

69. 此项工作旨在继续讨论在武装冲突情况下《公约》第十一条的确切含义：可以借鉴《公约》哪些内容，以确保更敏感地保护陷入战区的残疾平民并考虑其他需求和权利？到目前为止，残疾人在建设和平进程中发挥了什么作用，产生了什么影响，今后如何更好地促进发挥这一作用，以确保建设和平进程更具包容性和复原力？这方面的探讨涉及《公约》第十一条以及第四条第三款，事关如何确保在武装冲突期间以及随后的和平进程中，在涉及广泛保护问题时，残疾人的声音能够被听到。

4. 极端贫困与残疾：新的政策选择

70. 在《公约》序言部分第(二十)段中。缔约国着重指出，大多数残疾人生活贫困。极端贫困是全世界残疾人的普遍特征。无论是在个人层面还是在家庭层面，残疾人都处于极端贫困之中。

71. 这种贫困是多层面的，而且会在整个生命周期内加剧。性别、族裔或少数群体出身、农村和郊区居民以及老年等交织因素使残疾人更深地陷入极端贫困之中。这些因素往往作用在负反馈环中：残疾儿童和青少年受教育机会被剥夺或受教育和技能培训机会有限；成年残疾人由于缺乏适销对路的教育和技能，失业率和就业不足率极高，在经济困难时期更是如此。

72. 数以百万计的残疾人是自营职业者，但很难平等地获得小额信贷和其他经济发展机会。某些残疾人可获得的福利和应享权利往往有限、难以获得并且选择范围受到限制。残疾人往往被剥夺在家庭和社区内平等继承的权利。此外，残疾人往往被剥夺自主支配自己所赚取收入或福利的权利。

73. 这种贫困往往导致获取资源的机会不平等，包括医疗保健、安全住房、清洁水和适足营养、无障碍交通以及对残疾人的日常生活和长期生存产生重大影响的一系列其他社会经济因素。

74. 在理解残疾人贫困问题时，必须超越直接相关的个人。一家新的研究机构明确表明，有残疾成员的家庭需要支付额外的费用。残疾人往往不仅面临自身的贫困问题，还要对子女、配偶和父母等其他成员负责。因此，影响残疾人的贫困也会造成直接贫困和多代贫困问题。更具体地说，残疾情况下的贫困问题带来的连锁反应也影响到许多提供非正式和无偿护理的家庭成员，特别是妇女，这些人往往

没有在老年时领受养恤金的权利。值得注意的是，低收入和高收入国家的许多社会制度都默认应依赖家庭，通常是妇女。结果是，妇女最终往往成为这种交织影响的实实在在的受害者。贫困妇女人数日增几乎是以传统政策方法处理残疾问题的必然结果，需要加以处理和解决。

75. 残疾人摆脱贫困，特别是使贫困不再世代相传，似乎尤其困难。就业是创造美好生活所需财富的正常途径，但对世界各地的许多残疾人来说，就业格外困难。相对经济不景气、在职贫困和就业不稳定意味着应领养恤金减少或没有养恤金，这会使晚年生活困难。即使就业市场更具包容性，但由于教育系统包容性不足，残疾人也可能缺乏适销对路的技能。

76. 社会保护方案几乎永远不够，许多扶贫措施似乎都带有有悖常理的贫困陷阱。很少有社会保护制度充分考虑到残疾导致的额外费用，这些费用往往是由于其他政策失误而产生的，比如需要出租车来代替无障碍公共交通。基于年龄的福利无法跟上生命历程，这些在关键转折点的失误危害性极大。现金或实物福利往往随着人们获得收入而迅速减少，对残疾人造成严重影响，他们会发现，新收入并不足以支付经常性的残疾费用。国际扶贫发展援助方案往往基于假定的需要而不是残疾人的呼声。

77. 现在，可持续发展目标为构思可统筹经济发展与社会发展的政策提供了新空间，并从更广泛的角度看待社会保护，以增强残疾人权能。这个办法可能体现了发展援助的不同侧面，注重为经济和社会发展建立一个可持续的基础，使残疾人及其家人有机会摆脱极端贫困。

78. 此项工作旨在从根本上反思在残疾和可持续发展目标方面减轻极端贫困的传统做法，并推进前任特别报告员在社会保护(A/70/297)、包容残疾人的政策(A/71/314)和相关权利领域的工作。这方面的探讨涉及《公约》第二十四条(教育)、第二十七条(工作和就业)、第二十八条(充足的生活水平和社会保护)和序言部分第(二十)段。

B. 交织性方面的关键发现和影响

79. 特别报告员将探讨的第二组主题优先事项涉及隐藏的交织性。讨论不仅是为了确定各群体之间的关联方式，也是为了揭示深层次系统性或共同性经历以及歧视根源。同样令人感兴趣的是如何构想跨越交织性鸿沟的解决方案、从而更可能实现可持续性这一共同挑战。

1. 老年残疾人：继续对话

80. 对老年人逐步采取基于人权的方法的工作正在顺利进行。许多老年人都是残疾人，因此《公约》对其适用。许多其他老年人没有残疾。

81. 然而，健全主义和年龄歧视的深层问题有许多共同点。直到最近，关于受这两种歧视影响群体的信息一直相对很少。《公约》的起草为推进基于人权的年龄方法，或许为最终起草一项老年人权利条约提供了许多借鉴。《公约》在自主、决策和独立生活方面强调人格并注重包容性平等，这似乎特别适用于年龄方面的问题。

82. 残疾和老年权益宣传团体之间正在进行对话，并正在达成许多共识。特别和根本关注的是考虑这两个群体的自主权和法律能力，以及老年人的长期护理的未来。

83. 此项工作旨在继续开展之前在前任任务负责人任期内开始的对话，努力达成共识，澄清共同点，并努力寻求可持续的生命历程政策解决办法。这方面的探讨涉及《公约》下列条款：第五条(平等和不歧视)，加之关于因年龄和残疾而面临多重歧视的序言部分第(十六)段；第四条第三款，事关确保残疾人的声音被听到并与其密切协商；第十二条(在法律面前获得平等承认)；第十九条(独立生活和融入社区)。

2. 土著残疾人：重视文化多样性

84. 《公约》的显著特点是就交织性、残疾妇女、残疾女孩和残疾儿童作了明确规定(第六条和第七条)。序言部分第(十六)段列出了更多的交织因素，明确包括土著出身。《公约》中没有关于土著残疾人的明确规定，但这并不妨碍考虑土著残疾人及其状况和权利。事实上，《联合国土著人民权利宣言》第 21 和 22 条特别提及残疾人的权利。

85. 土著人民，包括土著残疾人，往往生活在极其困难和边缘化的环境中，特别是在沿海地区，他们特别易受气候变化风险的影响。土著人民的文化特性是他们身份和生活方式的重要组成部分。不言而喻，必须以对文化敏感的方式执行《公约》，既要尊重残疾人的权利，也要考虑到土著人民的文化敏感性，同时还要按照《联合国土著人民权利宣言》第 21 条的特别要求，考虑到促进土著人民生活条件的物质发展的总体需要。

86. 此项工作旨在更深入了解土著残疾人的状况，认识并重视适用《公约》所必须透过的文化棱镜，以及制定既有效又对文化敏感的方法。这方面的探讨涉及《公约》第五条(平等和不歧视)，以及序言部分第(十六)段。此项工作将需要审查因土著出身和残疾导致的多重和加重形式的不利条件、歧视和虐待。审查将涵盖因土著出身和残疾等因素导致的家庭外照料、辍学率、无家可归、贫困或更早或更频繁地接触刑事司法系统所造成的代际创伤的后果。

87. 在开展这项工作时，特别报告员打算与关注影响土著人民问题的联合国相关机构和机制密切合作，包括土著人民权利特别报告员、土著人民权利专家机制和土著问题常设论坛。

C. 聚焦具体问题、群体和机构

88. 特别报告员将探讨的第三组主题优先事项涉及迄今尚未受到关注的具体权利、问题或群体以及其他机构问题。这些优先事项包括但不限于下列内容。

1. 重塑和建立反应更迅速、更有弹性的服务模式

89. 如前所述，如果以残疾的医学模式为主体的旧服务体系继续存在，良法善策则终将被削弱。即使是在残疾人权利立法很先进的地区，人们仍然倾向于依赖旧的服务模式，这只会传递出关于残疾问题的混乱信息。

90. 无论如何，COVID-19 大流行生动地表明，旧的服务模式过于脆弱，在危机时期缺乏关键的连续性。变更服务生态系统是必然之举，可为推进《公约》所规定的自主和包容的总体目标发挥十分积极的作用。

91. 因此，现在应该积极考虑转变服务模式，摒弃通过官僚体系提供的证明确有必要的旧服务医疗模式，转向以包容性为基础的权利模式。

92. 任何新模式的基础都必须顺应个人意愿和偏好。时机成熟：世界各地都日益趋向服务个性化，确实将预算下放给个人，使个人能进行控制，并在必要时提供支持。另一种日益增长的趋势是，由国家各部门通过整笔赠款委托的传统服务提供商被电子平台所取代，这些平台允许用户货比三家，为自己选购最适合自身情况和生活选择的产品。这一可喜趋势背弃了精神卫生领域的强制措施，也要求提供以社区为基础的新型服务，这在危机时刻可能会产生特别大的影响。

93. 这种情况对可能即将开始设想和创建新的服务结构的低收入国家尤其重要。这些国家不必重蹈正竭力使其系统更加灵活、反应更加迅速的高收入国家的覆辙。

94. 新的服务模式会带来许多风险。应该用什么标准来评估新服务是否符合《公约》？如何在过渡期间和在任何新的安排下保持标准？在向新服务模式转型期间，如何避免不稳定的劳动合同与安排？如何避免劳动力临时工制？如果当前没有任何服务，如何随着时间的推移建立这些服务？

95. 此项工作旨在确定一种更契合《公约》文字和精神的全新服务模式。除其他好处外，这项工作还可能提供机会，借以更深入地反思贫困妇女人数日增问题，以及影响妇女乃至家庭的政策默认的非正式护理安排的影响。这方面的探讨涉及《公约》第十九条(独立生活和融入社区)。

2. 积极利用人工智能

96. 机器学习和决策正在快速进步。算法、机器学习、人工智能和自动决策的应用在生活的方方面面都在迅速增长。所有人的生活都将受到影响，甚至在某种程度上现在也是如此。人类正在，或者说正在成为，自身所消费东西和所留下电子痕迹的总和。这一进展大部分是非常积极的：例如，未来出现的管理和安排个人帮助服务的电子平台无疑将利用人工智能。

97. 人工智能的工作基础是通过匹配数据输入与训练数据集进行预测。训练数据集有时会偏斜，因此输出可能会偏斜。这种潜在偏差可能高度简化对人类身份的看法，如果被不当利用，甚至可能被用来塑造人类身份。或者，由于无法获取信息和存在信息盲点，可能会出现对人类身份的非常片面的看法，从而进一步塑造(或扭曲)信息流和决策线索。这可能最终会加强排斥的同心圆。此外，长期存在的数字鸿沟意味着，并不是每个人都能从人工智能的到来中受益。

98. 残疾人面临许多问题，值得进一步研究。首先，在就业方面，人工智能和机器学习可能会使残疾人进一步处于不利地位。世界各地的企业都在使用人工智能系统在互联网上搜索与职务说明相匹配的简历。然后使用简历生成入围名单。可能有很多原因导致残疾人的简历并不完全符合人工智能系统的预测或偏好。因此，

人工智能系统可能会因候选人的残疾而将其排除在外，而候选人可能根本不知道他们未能入围面试的原因是因为他们的残疾。虽然这个问题对所有人都很重要，但对残疾人的影响尤其大。

99. 其次，由于人工智能和机器学习是通过考虑数据集来工作的，所以一个人的特征必须能够被简化为数据。伤残的种类繁多，如果不询问所有必要的问题，获得符合残疾定义的相关答案，就不可能做到这一点。有些系统能够并确实按功能对数据进行分段(如视力障碍、行动不便等)，这种做法可能有用，但通常并不意味着或产生下一组逻辑问题，即询问关于适当合理便利的性质或程度。

100. 第三，大量证据表明，使用人工智能和机器学习系统的个人和公司将结果视为确定性的，尽管在理论上这些结果只是咨询性的，这一现象被称为自动化偏差。目前，由于假设和偏差的空间似乎过大，会对残疾人造成严重不利影响。最后，特定技术不处理残疾变化，例如，通过人脸识别或情感分析进行的生物识别分析就是如此。

101. 此项工作旨在思考人工智能进步对残疾人的长期影响，提出利用新技术造福残疾人的方法，查明风险并提出避免这些风险的方法。这方面的探讨涉及《公约》下列条款：第五条(平等和不歧视)；第二十二条(尊重隐私)；第二十七条(工作和就业)，事关如何利用人工智能从事招聘工作；第二十八条(适足的生活水平和社会保护)，事关可能利用人工智能来确定社会福利和一揽子计划；第四条第一款第(c)项，事关如何促进提供和使用新技术。

3. 区域组织与国家间安排的作用

102. 按照《公约》第四十四条的规定，《公约》为区域一体化组织遵守条约创造空间发挥了独特作用。一项关键要求是区域组织的成员国必须将部分权限移交给该组织。欧洲联盟显然符合条件而且确实遵守了《公约》，在其职权范围内开展大量活动，并生动地说明该联盟如何在其他方面支持其成员国在各自职权范围内遵守《公约》。

103. 其他区域组织严格地讲不符合《公约》第四十四条规定的资格，但这并不意味着这些组织不能发挥作用，或者实际上没有发挥作用。美洲国家组织、非洲联盟、东南亚国家联盟和欧洲委员会等许多组织确实发挥了重要作用。英联邦及类似集团等国家间较松散的结盟也有助于执行进程。事实上，这项工作大多是由联合国各区域委员会协助或指导的。

104. 现在是评估这些区域安排及其对各自区域执行进程所增添的相当大的附加值的时候了。一些区域安排通过了区域性战略。一些安排通过了更具体的政策用于指导其成员国。一些安排的司法机关作出了影响该领域的重大判决，这些判决不同程度地考虑到了《公约》。一些安排设有专门负责区域议程和协助制定议程的行政单位。所有这些安排都不同程度地与民间社会进行建设性接触。

105. 此项工作旨在探讨目前区域安排如何为各自成员国的努力增加价值。显然，就法律行为权限的水平和程度而言，这些组织各不相同，但都可以采取行动为成

员国提供帮助或支持。此项工作将探索使区域组织和集团能够增加真正价值的关键成功因素。会适当考虑当地的情况，包括文化、资源和限制。同时，此项工作应探讨此类区域安排如何在各自职权范围内实施《公约》，以确保在区域环境中有效执行全球标准。这方面的探讨涉及《公约》下列条款：第四十四条(区域一体化组织)；第三十二条第一款(国际合作)，事关区域组织的作用。

4. 文化权利与民主复兴

106. 《公约》第三十条除其他外规定了参与文化生活的权利。就个人文化表达权而言，此条与个人密切相关(与第二十一条(表达意见的自由和获得信息的机会)重叠)。它直接关系到每个人的人格和自我实现，并适用于获得一般文化(人类的共同遗产)的权利(与第九条(无障碍)的重叠)。

107. 共同遗产很重要，因为这是人类特性的组成部分，涉及连接人类的无形而神秘的记忆纽带。获得并有权参与这种共同遗产的创建至关重要，参与创建这种文化遗产的各种角色(例如艺术家、技术人员或导演)应该像对其他人一样对残疾人开放。文化还涉及政治生活中设想和重塑的可能性，是民主化进程中不可或缺的辅助力量(与《公约》第二十九条(参与政治和公共生活)重叠)。

108. 此项工作旨在探讨对残疾人造成直接或间接影响的文化权的各个层面。它以残疾人是文化生产和消费的积极分子这一前提为出发点，将审查世界各地的文化政策，以确定良好做法。这方面的探讨涉及《公约》第二十一条(表达意见的自由和获得信息的机会)、第三十条(参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动)和第二十七条(工作和就业)。

5. 残疾囚犯和被拘留者

109. 囚犯和被拘留者在一定时期内失去自由和与之密切相关的权利。刑事审判关注的往往是某一事件，以及某一事件的罪责。很少检查某次事件之前的长期积弊。重点似乎是惩罚，而不是康复。

110. 在这种情况下，出现了复杂问题。例如，如果被拘留者中残疾人比例过高，残疾人的生活条件和其他条件如何？惩戒和其他拘留设施应为残疾人做出哪些调整、向其提供哪些合理便利？

111. 特别令人关切的是影响许多囚犯的精神健康问题、拘留对精神健康的影响以及出狱后生活的长期精神健康问题。在某种程度上，这些关切涉及到为避免不人道或有辱人格的待遇而适用的最低拘留标准。同样，它们在一定程度上涉及处于监所环境中的残疾人是否应享有无障碍权利和合理便利，同时还引起了关于转送方案是否可以便利残疾囚犯和被拘留者的生活并使他们能够重新融入社区的问题。

112. 此项工作旨在确定和揭示影响世界各地残疾囚犯和被拘留者的许多问题，确定良好做法，提出消除不人道和有辱人格的待遇的方法，并指出尊重残疾囚犯权利的替代办法。这方面的探讨涉及《公约》第十四条(自由和人身安全)、第十五条(免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)、第十六条(免于剥削、暴力和凌虐)、第十七条(保护人身完整性)和第二十六条(适应训练和康复)。

五. 结论

113. 根据人权理事会第 44/10 号决议规定的任务，特别报告员打算以全面、包容和合作的方式开展工作。他将在与各国、联合国系统、学术界、残疾人及其代表组织以及其他行为体密切合作，争取取得具体成果，改善全世界残疾人的生活。为了确保有效执行任务，本着合作精神，特别报告员呼吁支持他的努力，确保其工作将给残疾人的生活带来真正的变化，促进在不受歧视、与其他人平等的基础上实现残疾人的人权。
