



大会

Distr.: General
19 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 75(a)

促进和保护人权：人权文书的执行情况

《残疾人权利公约》及其《任择议定书》的现况：残疾人及其代表组织参与决策进程的情况

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [74/144](#) 号决议提交，概述残疾人及其组织参与决策进程的情况。报告介绍了各国政府、联合国系统各实体和民间社会组织特别是在前所未有的 2019 冠状病毒病(COVID-19)危机加剧了不平等、给残疾人参与造成更大障碍的背景下，为增加有意义的参与所作的持续努力和取得的进展。本报告还提出最新资料，说明《残疾人权利公约》及其《任择议定书》的现况。报告最后提出建议，以加强残疾人及其代表组织充分和有意义地参与执行《公约》和《2030 年可持续发展议程》的决策进程。

* [A/76/150](#)。



一. 导言

1. 《残疾人权利公约》¹ 第 29 条呼吁缔约国“确保残疾人能够在与其他人平等的基础上，……有效和充分地参与政治和公共生活”，并“积极创造环境，使残疾人能够……有效和充分地参与处理公共事务”。在《公约》以及其他注重残疾人参与的人权和发展文书的指导下，联合国努力增加残疾人机构并努力消除阻碍残疾人融入实体环境和社会环境的障碍。

2. 前所未有的 2019 冠状病毒病(COVID-19)危机在许多方面妨碍或阻断残疾人及其代理机构参与社会和发展的许多方面。这场危机暴露了残疾人面临的边缘化和不平等的程度。对于获得基本必需品而言，危机加大了现有障碍，并引发了新障碍。尽管如此，目前的复苏进程提供机会可以制定新标准和规范、构筑伙伴关系并强化机构，以期建立保障措施，防范当前和未来危机局势造成破坏性影响。

3. 国际社会成员，包括会员国、联合国系统各实体、私营部门机构和民间社会，与残疾人和残疾人组织结成伙伴关系，采取与 COVID-19 相关的对策以及恢复措施和进程，这方面有许多富有启发性的事例。然而，仍有许多工作要做，才能把残疾人的权利、观点和福祉纳入恢复进程的主流，使残疾人能够作为变革推动者参与其中并发挥领导作用，同时考虑到他们的生活体验。下一阶段是从 COVID-19 大流行中恢复，国际社会可以借此机会重建得更好，争取实现可持续发展目标并充分有效地执行《公约》——为残疾人的利益，与其携手努力。

4. 按照大会第 74/144 号决议的要求，本报告论述残疾人及其代表组织参与决策进程的情况。报告深入审视相关工作，涵盖缔约国根据《公约》第 35 条提交的报告所载信息以及会员国、联合国各实体和民间社会组织提供的其他投入。最后，就进一步促进残疾人及其代表组织依照《公约》为落实《2030 年可持续发展议程》而参与决策进程，报告提出了建议。

残疾人参与方面的国际规范框架

5. 本报告中，参与决策是指作为个人或作为较大组织的一部分，参与作出对其自身生活和社区产生影响的决策，其中包括选举权、被选举权、担任公职的权利和参与公共事务的权利。参与公共事务，涵盖公共行政和决策的所有方面(见 [A/HRC/31/62](#))。

6. 残疾人及其代表组织参与决策进程，能确保这些进程更好地响应残疾人的需要和观点，产生效率和创新，并改进政策和服务。这种参与还导致转型性社会变革，因为残疾人会有更多代言人，其声音会被放大。

¹ 自 2007 年 3 月 30 日开放供签署以来，截至 2021 年 7 月 15 日，《残疾人权利公约》共有 18 2 个缔约国和 164 个签署国。欧洲联盟作为一个区域组织也批准了《公约》。此外，《任择议定书》共有 99 个缔约国和 94 个签署国。《公约》所有签署国、批准国和加入国名单可查阅：https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en。《任择议定书》所有签署国、批准国和加入国名单可查阅：https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-15-a&chapter=4&clang=_en。

7. 为使残疾人充分、有效和有意义地参与决策进程，这些进程必须具有包容性，包括残疾妇女和女童在内，所有居民群体中的残疾人都有机会参与。残疾人必须能够获得参与所需的技能、资金和资源，不受其他行为者的干扰。
8. 作为变革推动者的残疾人及其代表组织有效和有意义的参与，是《公约》的核心。此外，《公约》的制定过程就是此类决策参与的一个最佳范例，在《公约》起草过程中，残疾人积极参与并担任领导者。
9. 正如《公约》序言所确认的那样，残疾人应积极参与各项政策和方案，特别是直接涉及残疾人的政策和方案的决策进程。此外，《公约》第4条第3款(一般义务)要求缔约国在为实施《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进程中，通过代表残疾人的组织，与残疾人(包括残疾儿童)密切协商并积极让他们参与。公约第29条规定，残疾人有权积极参与政治和公共生活。
10. 残疾人权利委员会在其第7号一般性意见(2018年)中列出了实施《公约》第4条第3款所需的若干要点(见 [CRPD/C/GC/7](#))。缔约国“应与残疾人密切协商，并使残疾人通过其自身组织，积极参与各级政府和政府部门的法律和监管框架及程序。缔约国还应考虑在批准法律、法规和政策，无论是主流法律、法规和政策还是针对残疾人的法律、法规和政策之前，将与残疾人协商并使他们参与列为一个强制步骤”。这些协商“在早期阶段就应开始……，在所有决策进程中为最终成果提供投入”。此外，协商“对象应包括在地方、国家、区域和国际各级代表多种多样的残疾人的组织”。此外，为实现有意义的参与，缔约国应确保残疾人可以进入公共决策空间。
11. 《公约》条款借鉴了之前的国际协定。《世界人权宣言》第21条明确规定了公共生活参与原则，《公民及政治权利国际公约》第25条重申了这一原则。其他人权文书，例如《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条(c)项、《消除对妇女一切形式歧视公约》第7条和《儿童权利公约》第12条和第23条第1款，也确认参与是一项原则和人权。
12. 《2030年议程》认识到包容性决策对包括残疾人在内的所有人的重要性，因此在可持续发展目标16.7中促请确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性。

二. 残疾人参与决策进程状况概览

A. 参与国家决策²

13. 按照《公约》第 33 条第 3 款，要求残疾人参与监测《公约》的实施情况。然而，残疾人及其代表组织积极参与促进国家实施《公约》的政策制定工作还不够。缔约国在过去十年中取得的进展包括向残疾人组织提供财政或其他援助，以及将残疾人纳入独立监测框架和国家监测进程。此外，一些国家在编写提交残疾人权利委员会的初次报告和定期报告时与残疾人组织进行了协商。然而，在参与监测方面取得的上述进展后继乏力，残疾人有意义地参与国家或地方两级的政策制定和决策，包括参与政策和方案的拟订和实施的情况很少。

14. 残疾人及其组织参与决策进程的数据只存在于少数几个国家，且仅限于数量有限的进程。在全球范围内没有定期整理残疾人在国家和地方政府等民选机构中的参与情况、在行政/部级或司法和公共行政部门等主要通过任命设立的机构中的参与情况、在公共和私营部门担任领导职务的情况以及在民间社会的参与情况。此外，大多数国家也没有收集或报告选举期间选民登记和投票率的残疾分类数据。现有的有限数据没有系统化，也没有按不同时期和不同地区进行汇总。尽管可持续发展目标中关于确保各级决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性的具体目标 16.7 包括两项按残疾分列的指标，但没有数据来跟踪在实现这一目标方面的进展情况。

15. 需要作出更多努力，收集关于参与决策、按残疾分类的数据。各区域委员会之间以及与其他相关机构的进一步协作可以促进获得关于残疾人及其组织参与决策进程的区域和全球数据。在国家、区域和全球范围内定期系统地报告和收集这类数据，将是一个值得欢迎的进步，可以建立一个全球基准来衡量进展，并加强知识基础以设计适当的政策或方案应对措施。

16. 在有数据的国家里，残疾人在国家立法机构等决策机构中的代表水平仍然很低。在 2016 年和 2017 年评估的亚洲及太平洋区域 21 个国家中，超过 50% 的国家议会没有残疾议员，其余国家的残疾议员平均只占所有议员的 2%。乌干达提供了在政治上包容残疾人的良好范例，该国约有 47 000 名残疾代表在直选机构任职。该国制定和实施了公共部门建筑的无障碍环境要求，并实行联邦、区一级和地方配额，其中许多配额也是性别均衡的，目的是确保各级民选政治机构中为残疾人代表保留最低数量或百分比的席位，这促进了残疾人的政治参与。

² 本节提供的数据主要来自以下来源：《在亚洲及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，2018）（亚洲和太平洋的数据）；“Uganda’s reserved elected seats for persons with disabilities”，Zero Project，可查阅 <https://zeroproject.org/policy/uganda-2>（乌干达的数据）；经济和社会事务部根据国际选举制度基金会管理的“选举无障碍”网站上的信息进行的分析，可查阅 www.electionaccess.org/en/resources/countries，以及 United States of America, Government Accountability Office, “Voters with disabilities: observations on polling place accessibility and related federal guidance”（2017 年 10 月），第 15 页，可查阅 www.gao.gov/assets/gao-18-4.pdf（关于残疾的数据）。

17. 广泛的政治参与，包括投票和当选公职，也是包容性决策的关键。然而，即使残疾人的政治权利得到法律保障，各国往往直接或间接以残疾为由限制或阻碍个人参与这些进程。限制性的选举法或投票法是全世界残疾人关注的问题，特别是这些法律经常适用于智力或社会心理残疾人士，他们往往被剥夺投票和当选公职人员的权利。此外，由于无障碍环境的缺乏、体制偏见或歧视，体制环境往往将残疾人排除在外。

18. 可在网上查阅关于此问题信息的 190 个国家中，有 128 个国家的宪法、立法或法律对有可能限制残疾人投票权的规定设定了例外，其中 94 个国家排除社会心理或智力残疾者。现有数据表明，只有 62 个国家将投票权给予包括残疾人在内的所有公民，无一例外。关于残疾人当选公职的权利，在 176 个被评估的国家中，161 个国家规定了例外。在这 161 个国家中，104 个国家纳入了针对社会心理或智力残疾人士的排除规定。在 176 个国家中，只有 15 个国家给予包括残疾人在内的所有公民当选公职的权利，无一例外。

19. 即使在拥有全面残疾法案的国家里，残疾人的投票率也较低。发展中国家的现有数据表明，残疾人在最近一次选举中没有投票的可能性几乎是非残疾人的两倍，残疾人认为在那次选举中投票有困难的可能性大于非残疾人的四倍。无法出入投票站一直是残疾人行使投票权的障碍。在亚洲及太平洋区域 13 个首都城市中的 7 个，只有不到 50% 的投票站无障碍。2016 年，在美利坚合众国，只有 17% 的投票站完全无障碍。残疾人报告的典型投票障碍包括在阅读选票、排队、查找和进入投票站、填写选票以及与选举官员沟通方面有困难。

20. 特别是由于态度消极，许多残疾人在获得高级别决策角色方面面临众多障碍。在可获得 2010 年最新数据的 19 个国家中，有 16 个国家的残疾人担任立法者、高级官员或管理人员职位的可能性小于非残疾人。在一些国家，15 岁及以上的就业残疾人担任立法者、高级官员和管理人员的百分比是非残疾同龄人的一半。

21. 残疾女性面临的障碍甚至更大。来自这 19 个国家的证据表明，平均而言，残疾妇女担任立法者、高级官员或管理人员的可能性低于残疾男子：在 16 个国家中，有 9 个国家的残疾妇女担任这些职位的可能性较小。在发达国家，性别差距往往更大，15 岁及以上的已就业残疾妇女担任立法者、高级官员和管理人员的百分比可能低至男性同龄人的一半。

22. 虽然关于残疾妇女担任政治领导角色的数据有限，但现有数据表明代表比例仍然极低。根据 2017 年收集的数据，在亚洲及太平洋区域 18 个国家中的 14 个国家，国家立法机构中没有残疾女议员。在其他 4 个国家，残疾女议员的比例从 0.3% 到 6.3% 不等。残疾人在促进性别平等和增强妇女权能的国家机构以及旨在提高妇女政治参与的机制中的代表比例相对较低，区域平均水平为 2.7%。

23. 残疾人组织在有关残疾问题的国家协调机制中的代表性也往往较低。例如，在接受问卷调查、有 2017 年最新数据的亚洲及太平洋区域 17 个国家或地区中，残疾事务国家协调机制中来自残疾人组织的成员所占百分比平均只有 33%。其中 2 个国家的残疾事务国家协调机制中没有来自残疾人组织的成员，只有 4 个国家

的残疾事务国家协调机制中来自残疾人组织的成员占 50%或以上。来自残疾人组织的妇女在这些机制中的代表性往往更低。来自残疾人组织的女性成员在这些机制中所占百分比平均为 12%，而来自残疾人组织的男性成员所占百分比为 21%。这些国家中有 3 个国家没有来自残疾人组织的妇女代表。只有在 5 个国家或地区，来自残疾人组织的妇女代表人数等于或高于男子。

24. 在一些情况下，国家性别平等机制中残疾妇女的代表性也很低。例如，有 2017 年最新数据的亚洲及太平洋区域 12 个国家中，有 7 个国家的该等机制中没有任何成员是残疾妇女。在其余 5 个国家，平均 9%的代表是残疾妇女。

25. 残疾妇女还面临障碍，阻碍她们晋升为残疾人组织的领导人。2017 年对社交媒体数据的分析表明，在从事残疾事务或与残疾人合作的西班牙语组织中，担任领导职务的人士中女性占 42%，男性占 58%。

26. 在参与实现可持续发展目标的有关决策进程方面，迄今为止，残疾人及其组织参与 2030 年议程实施情况自愿国别评估的情况参差不齐。³ 在一些国家，残疾人及其组织受邀参加协商会议并提交立场文件，而在另一些国家，他们被排除在协商会议之外。根据从 13 个国家的残疾人组织收集到的信息，2017 年，残疾人及其代表组织很少通过明确建立的机制正式参与国家协商，以制作自愿国别评估报告。非正式协商更为常见。

B. 参与全球决策进程

27. 各种国际进程中的残疾人参与程度各不相同。全球进程参与度最高的可能是《公约》起草进程。负责编写《公约》文本草案的工作组中，残疾人组织的代表占 30%。这让残疾人能够有意义地参与《公约》的拟订和起草，并在其中发挥关键作用。残疾人通过残疾人组织及其合作伙伴进行的这种密切协商和积极参与，对《公约》的起草过程和结果以及对残疾人的意义产生了积极影响。

28. 另一个良好事例是残疾人促进可持续发展利益攸关方小组，该小组是在可持续发展高级别政治论坛框架下与主要群体和其他利益攸关方进行协调的机制的组成部分，是在全球承诺让残疾人有意义地参与可持续发展有关的全球进程之后创建的。除其他外，利益攸关方小组的代表受邀作为观察员出席论坛会议以及关于该论坛部长级宣言和其他相关政府间进程的协商，以反映残疾人的需要和观点。这使得残疾人能够参与全面实施《2030 年议程》和实现可持续发展目标，以及最近参与 COVID-19 的应对和恢复。

29. 与所有主要群体和其他利益攸关方一样，残疾人利益攸关方小组有权按照大会第 67/290 号决议，与会员国和秘书处合作，出席可持续发展问题高级别政治论坛的所有正式会议，获得所有正式信息和文件，在正式会议上发言，提交文件，陈述书面及口头意见，提出建议并安排会外活动和圆桌会议。然而，与所有主要

³ 见联合国，经济和社会事务部，“2020 年自愿国别评估综合报告”；残疾人利益攸关方小组和国际残疾人联盟，“残疾人组织参与自愿国别评估的案例研究”（2017 年）。

群体一样，会员国最终决定该小组的参与方式。总的来说，利益攸关方小组继续高度参与联合国的政府间进程。

30. 残疾人组织也对每年举行的残疾人权利公约缔约国会议产生重大影响。残疾人组织参加一般性辩论和圆桌会议的互动讨论，并主办或共同主办会议的许多会外活动。此外，每场圆桌会议都由一名民间社会领导人共同主持，每项正式方案活动都至少有一名民间社会成员加入专家小组。此外，会议的民间社会论坛为民间社会观点和知识分享提供了一个专门平台。

31. 2020 年，大会通过了第 74/253 号决议，其中促请改善各种会议的无障碍环境，这是在最高级别加大政治承诺，促使残疾人无障碍参与全球进程的一个迹象。缺乏对无障碍环境的资金支持仍然是联合国许多会议面临的障碍。虽然联合国总部的会议一般都有闭路字幕，但是否提供手语等服务，有时要看是否有资金用于支付费用。

32. 除了起草《公约》、可持续发展高级别政治论坛和残疾人权利公约缔约国会议的积极例子外，联合国住房和城市可持续发展大会(人居三)及《仙台减少灾害风险框架》等其他一些全球进程也积极让残疾人有意义地参与。

33. 联合国减少灾害风险办公室在 2013 年进行了一项重要的全球问卷调查，发现残疾人经常被排除在外，没有征求残疾人对灾害威胁应对规划的意见。因此，第三次联合国世界减少灾害风险大会积极与残疾人沟通并为残疾人提供一系列广泛的无障碍功能。该次大会的成果文件是具有里程碑意义的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，该文件要求就灾害风险管理计划和战略征求残疾人的意见。

34. 还有其他可资借鉴的有意义地参与全球决策进程的例子。第三次联合国世界减少灾害风险大会期间形成的包容残疾的减少灾害风险网络是一种模式，此外还有其他例子，如关于互联网治理的无障碍环境和残疾问题动态联盟。残疾问题宣传界一些最活跃的参与者在信息社会世界峰会上首次接触到国际谈判和全球治理问题。

35. 总的来说，残疾人及其组织之所以能够积极参与全球进程，不仅是因为建立了正式的参与机制，如《公约》的特设机制和可持续发展问题高级别政治论坛的主要利益攸关方群体，而且还因为承诺为残疾人的参与提供资金支持。例如，大会第 67/290 号决议要求设立一个信托基金，用于支付残疾人参加可持续发展问题高级别政治论坛的费用。在其他国际决策进程中，缺乏资金支持和正式的参与结构继续限制残疾人的参与。

36. 此外，无法获得无障碍文件编制是残疾人充分参与国家和全球决策进程的主要障碍。网站的无障碍环境与虚拟进程和会议的无障碍环境同样重要，特别是在 COVID-19 大流行背景下，许多国家进程和全球进程转移到线上。

三. 推动残疾人参与决策进程的努力和进展⁴

A. 会员国

1. 政策制定伙伴关系和利益攸关方协商网络

37. 为充分有效地执行《公约》，需要依据残疾人多样的生活体验来制定措施。许多国家在政府和残疾人组织之间建立了伙伴关系。事实表明这些做法是有效的，无论是短期和具体的还是长期和迭代的参与。例如，2016 年，哥伦比亚卫生部联合了分属 7 个残疾类别的残疾人组织的 70 名领导人，共同制定鼓励雇用残疾人的战略。⁵ 自 2016 年以来，蒙古与民间社会持续协商，藉此采取知情行动，其中包括国家残疾人包容方案(2017-2021 年)和提高残疾人包容性和生活质量的项目(2018-2022 年)。与此同时，还成立了国家残疾人权利委员会和残疾人权利部级小组委员会(2016-2017 年)，以及一个包容残疾人发展总局(2018 年)。此外，蒙古积极让残疾人组织参与制订自愿国别评估。⁶ 其他采取类似程序的国家包括基里巴斯、新西兰和新加坡。

38. 为了将残疾人视角纳入国家和地方机构的主流，许多国家的政府已将残疾人组织的论坛和网络纳入政策制定机制。例如，2018 年，大不列颠及北爱尔兰联合王国成立了一个区域利益攸关方网络，由 9 个地区的残疾人论坛组织组成，以期与利益攸关方沟通互动，征求其反馈意见并将残疾人纳入地方和国家机构。COVID-19 大流行期间继续举行网络会议，利用信息和通信技术促进无障碍虚拟合作。由联邦资助的基里巴斯全国残疾人协会制定了 2016-2020 年期间的战略计划，为社会、经济和金融立法提供信息。该协会还一直就制定保护和促进残疾人参与政治和公共生活的立法进行协商，将于 2021 年最后敲定。其他几个国家，包括埃及和纳米比亚，设立了与残疾人组织进行协商的专门机制。

39. 然而，在实施《公约》时缺乏与残疾人协商的情况仍然普遍存在。这在很大程度上是因为在制订和实施影响残疾人的政策和方案时，没有将协商作为固有机制纳入其中。

2. 独立的进展监测机制

40. 依照《公约》第 33 条，要求建立一个包容残疾人的独立机制，以监测各国政府在实施《公约》方面的进展情况。一些国家已指定其国家人权机构为独立机制，例如澳大利亚人权委员会。其他国家建立的机制包含其国家人权机构以及其

⁴ 以下一节提供的数据主要来自国家政府网站、缔约国提交给残疾人权利委员会的报告(2016-2020 年)、缔约国对残疾人权利公约缔约国会议一般性辩论的贡献(2019-2021 年)以及可持续发展问题高级别政治论坛的自愿国别评估(2018-2020 年)。

⁵ 残疾人权利委员会从哥伦比亚收到的资料，介绍对委员会关于该国初次报告的结论性意见的后续行动。第 1145(2007)号法令和第 C-935(2013)号决定规定了七种残疾类别，即身体障碍、视力障碍、听力障碍、精神障碍、智力障碍、聋盲和多重残疾，以确保在残疾包容活动中考虑到利益攸关方的多样性。

⁶ 见亚洲及太平洋经济委员会，“国家可持续发展目标进程和蒙古残疾人群体的参与”(2019 年)。

他组织。例如，由新西兰人权委员会、监察员办公室和公约联盟监测小组组成的联合机制。爱尔兰人权与平等委员会与国家残疾人管理局合作，内设一个残疾问题咨询委员会，由具有残疾生活经验的不同群体组成。其他国家已经创建了新机构来充当这一独立机制，例如德国的国家监测机构和埃及于 2019 年设立的独立的国家残疾人理事会等。加拿大人权委员会 2011 年的一项研究发现，在向残疾人权利委员会提交报告的 27 个国家中，44% 已指定其国家人权机构作为该国的独立机制，12% 已指定另一个机构，44% 尚未指定其机制。⁷

3. 减少残疾人参与决策进程的障碍

41. 对于政策评估、数据收集和确保服务到达预定对象而言，参与是必需的。然而，由于社会、经济和技术障碍，确保残疾人参与经常是困难的。众多障碍阻碍了残疾人的政治参与。这些问题包括贫困、失业和就业不足、教育差距、持续的数字鸿沟和投票限制。对于有社会心理残疾的人和面临多重和交叉形式歧视的人，如妇女、少数族裔和宗教少数群体及土著人，上述问题加倍严峻。在全球各地，与非残疾人相比，残疾人在低收入家庭中所占比例很高，面临更高失业率。

42. 许多国家在提高残疾人的社会经济地位、扩大获得教育及信息和通信技术的机会以及促成全民投票方面正在取得进展。虽然 80% 的会员国正在采取措施扩大教育，但由于多种因素，包括歧视以及无法使用设施和方案，残疾学生仍然缺乏接受教育的机会。此外，80% 的会员国仍然存在妨碍残疾人投票的法律、政策或其他制约。

43. 许多残疾人无法获得信息和通信技术，这进一步阻碍了他们接受教育和参与生活的其他领域。2016 年，发展中国家只有 35% 的家庭拥有电脑，只有 41% 的家庭能在家中上网。⁸ 总共 80% 的残疾人生活在发展中国家，世界上最贫穷的人口中 20% 有残疾，在贫困社区内，残疾人比非残疾人处境更为不利。⁹ 尽管在残疾、贫困和无法获取信息和通信技术之间存在明显的相关性，但国际电信联盟报告称，“全世界没有关于数字无障碍的一致数据来源”。¹⁰

44. 为了克服 COVID-19 大流行病带来的挑战，秘鲁创建了“我在家学习”，以各种残疾学员能够使用的无障碍形式提供远程教育服务。除互联网外，还利用广播和电视，并且通过分发平板电脑，弥补信通技术获取方面存在的差异。奥地利、

⁷ 见 Canadian Human Rights Commission, “Survey of national human rights institutions on article 33.2 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities” (2011 年)。

⁸ 见国际电信联盟，“2016 年信息和通信技术情况与数字” (2016 年)。

⁹ 联合国，经济和社会事务部，“残疾人概况”，可查阅 www.un.org/development/desa/disabilities/resources/factsheet-on-persons-with-disabilities.html。

¹⁰ 见国际电信联盟，关于国际电联电信发展部门问题 7/1 的产出报告：残疾人和其他有特殊需要的人获得电信/信通技术服务--研究期间 2018-2021 年(2021 年)。促进包容性信息和通信技术全球倡议的数字无障碍权利评价指数正在发挥作用处理这一问题，残疾人组织为此提供协作。该指数与残疾人国际组织合作，正在收集无障碍环境倡导者提供的 121 个国家(占世界人口的 89%)的数字无障碍数据，依照的是国际电信联盟的指标，以及按照全球倡议组织、残疾人国际组织和国际残疾人联盟合作开展的“数字包容行动十年呼吁”制定的指标。

智利、克罗地亚、加纳、印度、黎巴嫩、新西兰、卡塔尔、新加坡、南非及特立尼达和多巴哥也是扩大无障碍教育的典范。加拿大的无障碍技术方案（2017-2022 年）正在通过与私营部门公司、非营利组织和研究机构共同资助的项目，增加残疾人可用的信通技术的种类和可负担性。智利、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、新西兰和卡塔尔也在核算或缩小数字鸿沟方面取得了长足进步。

45. 2018 年，法国将投票权扩大到所有残疾人，新加坡采取许多措施让投票更加无障碍，包括向视力残疾人提供模板，使其能在没有帮助的情况下标记选票，并向使用轮椅的选民提供较低矮的投票台。此外，阿根廷、哥斯达黎加、牙买加和秘鲁最近也通过扩大投票权或改进投票的无障碍环境，支持残疾人的政治参与。

46. 新加坡为公民与地方和联邦官员的沟通提供了多种可用渠道，包括利用短信、电话、电子邮件和社交媒体的电子参与平台、对市政问题进行反馈的手机应用程序、主要报纸上的公共论坛栏目以及每个政府部门网站上的在线反馈机制。此外，在 COVID-19 大流行期间，塞拉利昂组织了一个以社区为基础的“社会动员者”小组，代表“所有类别的残疾”，与残疾人联络并提供支持。

47. 为了降低失业率，克罗地亚为残疾人提供职业康复服务，并为工商企业提供激励措施，包括“就业援助”措施，为雇主提供赠款，最高达到残疾工人薪酬的 75%。阿富汗、奥地利、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、法国、加纳、圭亚那、洪都拉斯、伊拉克、基里巴斯、黎巴嫩、新西兰、卡塔尔、新加坡、斯里兰卡和联合王国等国家最近也制定或扩大了类似方案。

B. 联合国系统

48. 联合国系统在确保残疾人参与决策进程并发挥领导作用方面取得了长足进步。这包括确保残疾人参与联合国秘书处对《公约》实施情况的监测和评价，以及参与联合国开发计划署和其他独立专门机构的政策和方案制定及运作。秘书长在 2019 年推出的《联合国残疾包容战略》是这一进展的最好例证。该战略包括一项政策和问责框架，包含两个协调一致的组成部分：即一个实体问责框架和联合国国家工作队关于残疾包容情况的记分卡。实体问责框架和记分卡都在其指标 5 中强调指出，系统地征询残疾人及其代表组织的意见并让后者积极参与，具有重要性和跨领域性质。秘书长关于该战略执行情况的第一次报告清楚地表明，整个联合国系统各实体需要采取重大步骤，确保与残疾人及其代表组织进行系统协商。

49. 全系统行动计划正在努力将残疾问题纳入联合国所有外部和内部活动的主流，其中包括审查现有活动和拟订新活动。前者涉及将残疾问题作为一项贯穿各领域的原则纳入联合国与会员国和其他利益攸关方合作开展的安全、人权和发展工作，以及采取有针对性的措施，确保残疾人的权利在所有领域得到维护。后者涉及拟订机制，以确保与残疾人和残疾人组织进行协商成为制定和实施政策和方案的内设程序，还涉及采取举措雇用更多残疾人并创造更具包容性和无障碍的工作环境。此外，为确保与残疾人组织进行有意义和系统的协商，已制定并在 2021 年分发了与残疾人协商的全系统准则，以支持实施指标 5。

50. 2020 年 5 月，秘书长发布了一份关于兼顾残疾问题的 COVID-19 应对措施政策简报，其中概述了大流行病对残疾人的影响，并促请与残疾人及其代表组织协商，设计和实施兼顾残疾问题的应对和恢复措施。该政策简报向会员国提出了八项建议，其中第一项明确包含呼吁残疾人有意义地参与应对的各个阶段。

51. 残疾人权利公约机构间支助小组作为通过合作采取行动机制把残疾问题纳入全球议程主流的联合国全系统平台，采取了一系列集体努力应对 COVID-19 危机对残疾人的破坏性影响。这些活动包括支持残疾人参与政府间平台的联合活动和单个活动，其中包括通过机构间支持和协作，推动兼顾残疾问题的应对和恢复工作以及重建得更好，并在分别于 2020 年 11 月和 12 月及 2021 年 6 月举行的残疾人权利公约缔约国会议第十三和第十四届会议上、可持续发展问题高级别政治论坛 2020 年和 2021 年会议以及大会第七十五届会议上加强民间社会的参与。机构间支助小组成员还合作编写了一系列广泛的兼顾残疾问题的应对和恢复工作政策简报，重点强调残疾人及其代理机构在相关任务领域的参与。这些政策简报侧重于关键问题，如兼顾残疾问题的人道主义应急措施和社会保护，旨在更好地重建一个更加包容残疾人、无障碍和可持续的世界。

52. 根据联合国促进残疾人权利伙伴关系负责处理兼顾残疾问题的 COVID-19 对策的联合方案，残疾人权利公约机构间支助小组的成员合作收集并分析相关数据和统计资料，制定政策建议，并汇编良好做法和其他相关信息，目的是联合创建一个共同平台，即兼顾残疾问题应对 COVID-19 的全系统知识中心。此外，机构间支助小组通过提高认识、建设能力以及在联合国、会员国、残疾人组织、学术机构和其他利益攸关方之间建立伙伴关系的各种方案，促进知识共享和全系统协作，包括开展 2020 年国际残疾人日活动以及通过伙伴关系联合方案促进各种其他活动。¹¹

53. 联合国人权事务高级专员办事处创建了可持续发展目标——《公约》资源包，用于支持为实现这些目标而采取的行动，并使得行动能够包容残疾人。同样，残疾人权利特别报告员在残疾人权利委员会和秘书长残疾和无障碍问题特使的支持下，制定了《关于残疾人诉诸司法的国际原则和准则》。

54. 联合国各办事处及其在世界各地的业务根据不同国家和部门的实际情况，扩大和调整增进社会包容性和无障碍环境的努力。例如，联合国开发计划署在日本支持诉诸司法和获取公共服务，为此创设流动的手语服务，提供给偏远的农村地区。国际劳工组织致力于减少就业领域机会平等方面的障碍。在当今日益数字化的世界中，也需要便利信息和通信技术的获取，这体现在国际电联的互动参与中，特别是 2020-2023 年期间战略框架所载的包容性战略目标 2。

¹¹ 参与联合国残疾人权利伙伴关系的实体有：经济和社会事务部、国际劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金和世界卫生组织。

55. 联合国教育、科学及文化组织制订了容纳残疾学员的开放式远程学习准则，依照《公约》为开放式远程学习提供指导。像这样的举措有望及时增加残疾人的代理机构，使他们能够在更平等的基础上参与任何和所有决策进程。

56. 此外，联合国的各种会议正变得更加便于参与。作为残疾人权利公约缔约国会议秘书处，经济和社会事务部通过与联合国人权事务高级专员办事处、法律事务厅、大会和会议管理部及联合国其他办事处协作，在缔约国会议第十三届和第十四届会议期间支持提供更高水平的无障碍环境，包括采用混合会议模式，利用新的无障碍功能虚拟平台，将面对面会议和虚拟会议结合起来。然而，尽管数字技术可以帮助能够获得连通性的人们扩大参与机会，但却无助于把数字鸿沟另一端的人们纳入进来。

57. 文件工作也以无障碍格式共享，所有会议都提供字幕和国际手语传译。此外，经济和社会事务部支持的所有正式会议，包括可持续发展问题高级别政治论坛，现在都保证提供关键的无障碍服务。

58. 联合国系统还在继续改善无障碍设施和工作环境。例如，非洲经济委员会通过建立无障碍中心提升了无障碍环境。在 COVID-19 疫情期间，联合国儿童基金会确保专门为残疾工作人员规定弹性工作安排，以最大限度地减少其风险，因为残疾工作人员面临更高的并发症风险。

C. 民间社会组织

59. 民间社会组织，特别是残疾人组织，是残疾人参与和领导国家和国际决策进程的主要推动力量。如前所述，残疾人利益攸关方小组协助将残疾人纳入主要的联合国政府间进程。残疾人组织以及其他利益攸关方是确保残疾人充分有效参与残疾人权利公约缔约国会议的主要伙伴。

60. 民间社会组织，特别是残疾人组织，强调必须将残疾人纳入所有活动和产品的设计。除了政策和发展方案的设计外，还包括商业产品的设计和统计普查的设计。

61. 例如，国际残疾人联盟关于让残疾人组织成为非洲包容性发展的平等伙伴方案在非洲各国为足够数量的国内残疾人活动家提供了能力建设，以组织和协调政治宣传工作并发展技术技能，以期在政策和方案制定、改革以及进展监测方面与政府和发展伙伴有效地开展有据可依的权利倡导活动。¹²

四. 结论和建议

A. 结论

62. 关于残疾人及其组织在所有决策领域的参与情况，包括在地方和国家各级以及在相关政府指定机构中的代表情况，全球可比数据和统计资料有限。

¹² 见 International Disability Alliance, “Making DPOs equal partners of inclusive development in Africa”, 可查阅 www.internationaldisabilityalliance.org/norad。

63. 尽管如此，现有数据表明，国际社会在加强残疾人及其组织参与国家、区域和全球进程方面取得了重要进展。各种国家和区域数据显示了进展情况，制定并实施了法律和其他措施，包括修订选举法。这些措施包括将残疾人组织网络纳入国家政策制定机制和进程，以及将残疾人纳入独立监测机制。例如，鉴于联合国协商进程对于残疾人的参与比以往任何时候都更加开放，国际社会也在全球展现出相似趋势。

64. 然而，许多挑战依然存在。残疾歧视、定型观念和污名化、不利的法律框架、缺乏财政资源、缺乏公共机构和私营实体的支持或参与以及缺少榜样，仍然是长期存在的挑战。

65. 参与决策和实现所有人权是相互关联的。缺乏获得教育和培训、信息和通信技术以及基本服务的机会，以及极度贫困，阻碍残疾人充分和有意义地参与和介入决策进程和机制。因此，必须采取双轨办法：一方面解决残疾问题，另一方面将残疾问题纳入所有举措、方案、项目和政策的主流。

66. 此外，应将残疾人纳入与促进包容性和无障碍社会及发展有关的协商和决策进程和机制的所有方面。残疾人的参与和代理势在必行，有必要加强这方面的教育和宣传。此外，应更加充分地代表具有多样性的残疾人群体，特别是代表社会心理残疾人士以及面临多重和交叉形式歧视的人，包括残疾妇女、老年人、族裔和宗教少数群体以及土著人。

67. 许多决策进程仍然缺乏有助于残疾人参与以及借鉴残疾人的观点和经验的程序。残疾人的参与应成为一项内在机制，用于拟订实施《公约》的政策、方案和措施及其监测和评价。此外，尽管联合国系统在改善无障碍环境方面取得了进展，但为全球会议提供的虚拟平台和实际准入并不总是对所有人开放，并且需要确保为残疾人充分、平等地参与提供程序和资金。

68. 需要采取更高水平的协调行动来克服这些挑战，并确保残疾人与其同龄的非残疾人一样充分、平等地参与决策。考虑到《残疾人权利公约》以及《2030年议程》及其可持续发展目标，这一点尤为重要。

69. 确保残疾人及其组织充分、平等的参与，可以改善国际和国家政策及项目的设计和执行，促进包容性，并最终造福社会。事实上，提高残疾包容度的大多数进步也让非残疾人受益。

B. 建议

70. 鼓励会员国进一步展示其政治承诺，并为此采取综合战略以消除残疾人及其组织参与各级决策的具体背景障碍，包括：

(a) 修改阻碍残疾人担任公职的法律和法规，制定促进平等、不歧视和残疾人平等参与的综合框架，包括在相关情况下采取临时特别措施，以确保残疾人的参与。这方面的工作包括审查选举法和配额，以确保将残疾人和(或)残疾人组织的代表列入地方和国家两级的政治名单和决策机制，制定法律使残疾人能够在实体和虚拟环境中使用政治进程、公共机构和私营实体；

(b) 让残疾人可以无障碍地使用投票站、关于如何竞选公职的信息以及公共建筑，确保为残疾人提供替代性投票方式，以满足残疾选民的各种需要，并确保选举官员接受无障碍选举培训，投票站官员接受无障碍环境培训；

(c) 确保残疾人可以获得关于选举和公共服务的公共信息，并向残疾人家庭提供这些信息。所有公共信息应以无障碍格式提供，例如盲文、易读的格式和手语；

(d) 实行配额制度，确保残疾人在立法机构和政府机关中的代表性，提高残疾人或其组织的代表担任任命职位的比例，包括在各个部门担任执行官和部长级别的比例，并激励政党和公私机构增加残疾候选人和领导人的数目；

(e) 确保残疾人通过其代表组织有意义地参与拟订和执行实施《公约》的政策和方案以及参与国家和地方各级的其他相关事项，并征询残疾人的意见，包括将协商进程作为一个强制性步骤纳入这些政策和方案；

(f) 确保系统地收集残疾人及其组织的代表在各级参与公共和私营实体决策的数据，包括担任任命职位和民选职位的数据，并按残疾类别报告候选人、选民登记和选民投票的分类数据，加强收集关于司法、执法、政党、工会、专业或行业协会、国家残疾人机制、社区组织和私营部门领导情况的残疾分类数据；

(g) 扩大信息和通信技术的获取范围并使其更可负担，包括向残疾学员提供信息和通信技术；

(h) 分配需要的资金用于支持残疾人组织，包括通过国家方案、国际伙伴关系进行分配，以及鼓励在私人捐助者、私人基金会和筹资机构中采取良好做法；

(i) 在政治和其他进程中为残疾人创造有利环境，途径包括有针对性的宣传和外联活动、与媒体机构建立伙伴关系、无障碍信息和投票站、无障碍担任公职以及公众认识到残疾人的参与及其为社会所作贡献的价值和必要性；

(j) 支持残疾青年特别是残疾青年妇女考虑从事政治职业并在地方、国家、区域和全球各级担任领导职位，包括为残疾人提供接触和了解榜样人物的机会、支持性辅导方案以及促进参与和领导力的举措；

(k) 投资于教育工具和方案，以支持有抱负的领导人，特别是残疾妇女，例如加强残疾人申请公职的能力，包括为此进行关于法律权利和国家宪法的培训；

(l) 正式建立具体的协商机制，确保残疾人参与联合国各支柱领域(发展、人权、和平与安全)的主要全球进程，并确定支持残疾人及其组织参加有关的联合国大型会议、其他会议和活动的供资情况；

(m) 投入资源并制订政策和方案，以确保解决政治参与的先决条件，即减贫、就业、教育和信通技术，以及保健。

71. 鼓励联合国系统、国际金融和发展机构以及其他国际和区域组织：

(a) 支持并辅助成员国努力改进关于残疾人及其组织参与决策的数据工作，为此建立一个机制来制定数据收集标准，并定期跟踪世界各地的数据；

(b) 加大协助力度以支持会员国在国内的工作，为此实施培训，支持残疾人参与选举进程、政治活动和其他领导活动；

(c) 加大协助力度，以支持会员国大幅提升残疾人及其组织对决策的参与，包括为此进行能力建设以及分享经验和最佳做法；

(d) 建立交流知识、专门技能和经验的常设平台，促进残疾人对社会和发展的所有方面的参与和领导；

(e) 在设计发展战略、计划和方案时将残疾人纳入考虑，以期在各级实现可持续发展目标；

(f) 向包括民间社会组织在内的国家合作伙伴提供持续、长期的支持，帮助他们努力提高对残疾问题的敏感度，促进残疾人及其组织参与决策进程；

(g) 加紧努力，通过查明和消除有形和无形的障碍，投资于无障碍设施，使所有联合国会议及其进程对残疾人无障碍，并为残疾人及其组织参与联合国和其他国际会议和活动进程提供培训；

(h) 继续执行《联合国残疾问题包容战略》，并报告执行进展情况，包括与残疾人协商的情况。
