



残疾人权利公约

Distr.: General
7 May 2013
Chinese
Original: English

《残疾人权利公约》缔约国大会
第六届会议

2013 年 7 月 17 日至 19 日，纽约

临时议程* 项目 5(b)

《公约》执行情况相关事项：圆桌会议 1

通过包容性的社会保护和减贫战略增强经济权能

秘书处编写的背景文件**

导言

1. 全球的残疾人总数超过 10 亿，约占全球人口的 15%。残疾人是能够为发展和社会做出贡献的重要群体，但由于现有的障碍，他们的潜力却并未始终得到充分利用。许多工作年龄的残疾人——至少有 7.8 亿人——面临着生理、社会、经济和文化上的诸多障碍，妨碍了他们获得教育、技能开发、就业和医疗卫生服务的机会，更广泛而言是与其他人平等参与社会的权利。有证据显示，无论在发达国家还是发展中国家，残疾人都比非残疾人士面临着陷入贫困的更大风险。¹ 长期处于贫穷或不稳定的状态降低了经济上的复原力，因缺乏必需的商品和服务而反复经受经济震荡，对于很多残疾人而言是家常便饭。许多残疾人还在拥有土地等

* CRPD/CSP/2013/1.

** 根据国际劳工组织和其他来源提供的材料编写，以便为 2013 年 7 月 17 日举行的圆桌会议 1 期间的讨论提供便利。

¹ 题为“信守承诺：2015 年及其后实现有关残疾人的千年发展目标”的秘书长报告(A/65/173)；又见 Rebecca Yeo,《长期贫穷与残疾问题》，长期贫穷研究中心工作文件第 4 号(2001 年，英国 Somerset, 残疾与发展行动)，世界卫生组织和世界银行：《世界残疾问题报告》(2011 年，日内瓦)。



资产或获取信贷方面面临重大限制。在政治进程中，他们往往也无法发声，缺乏权力，因此自身的权利得不到重视。

2. 有关残疾人参与劳动力市场的可靠、可比数据极为匮乏，但处于不同发展水平的国家会报告一些共同的模式。与非残疾人士相比，残疾人找到全职工作的可能性更低；失业的可能性更高；不从事经济活动的可能性大大高于非残疾人士。在发展中国家，他们更可能从事非正规经济工作。就业的残疾人更容易沦为有工作的穷人之列，因为他们往往从事不稳定的低薪酬工作，职业前景和工作条件不佳，养老和医疗福利有限或根本不存在。比起非残疾妇女或残疾男子，残疾妇女找到一份体面工作的机会更少。某些类型的残疾人(包括智力和社会心理残疾人士)在找到工作和保持就业方面面临着更大的障碍。

3. 比起非残疾人，残疾人的经济状况要更差，陷入贫困的风险也更大，特别是如果他们未获得充分社会保护的情况下。这些现象反映出残疾人是未得到开发的人力资源，如果采取适当的措施，他们是能够为地方、区域和国家层面的可持续发展努力作出贡献的。国际劳工组织(劳工组织)对 10 个低收入和中等收入的发展中国家开展的试点研究发现，残疾人被排除在劳动力市场之外造成的损失估计约占国内生产总值的 3%-7%。² 另一方面，投资于更有效的残疾人包容战略所带来的社会回报得到了认可。例如，在 2004-2013 年这十年间，澳大利亚³ 国内生产总值的累计增长额预计为 430 亿美元，残疾人与非残疾人之间在失业率和劳动力参与方面的差距缩小了三分之一。⁴

4. 在过去的二十年中，虽然许多国家在改善获取医疗服务和教育机会方面取得了显著进展，但全球许多地方的收入和非收入不平等现象日趋严重。例如，在一些儿童小学入学率大幅上升的国家，残疾儿童的入学率仍然非常低，就意味着差距扩大了。过去二三十年间的经济快速增长并没有自动转化为每个人的人类发展。⁵ 经济增长的收益主要流向那些位于收入分配顶层的人和高技能工作者。此外，最近几年经历的一系列全球性危机(包括粮食和能源危机、金融危机和经济危机、欧元区正在经历的公共债务危机)以及持续的气候变化，都对许多残疾人造成了影响。

² Sebastian Backup, *The Price of Exclusion: The Economic Consequences of Excluding People with Disabilities from the World of Work*, Employment Working Paper No. 43 (2009 年, 劳工组织, 日内瓦)。

³ 见澳大利亚生产力委员会:《1992 年反残疾人歧视法审查》, 第 30 号报告(2004 年, 墨尔本)。

⁴ Deloitte Access Economics, “The economic benefits of increasing employment for people with disability”, report commissioned by the Australian Network on Disability (2011 年, 悉尼)。

⁵ 联合国开发计划署:《2013 年人类发展报告: 南方的崛起: 多元化世界中的人类进步》, (2013 年, 纽约)。

5. 针对以上多重挑战，更亟需采用发展战略，纳入旨在增强被排斥的社会群体权能的社会、经济和环境政策。残疾人就属于这种遭受排斥的社会群体，他们不成比例地处于正规劳动力市场的边缘地带，在获得教育、保健、方便用户的无障碍公共基础设施(如运输和建筑物)等基本的公共产品和服务方面无法享有平等机会。事实证明，在这些方面的改进(包括提供基本的社会保护)能够提高残疾人的能力和参与度，减少孤立和经济不稳定状态，提高残疾人及其家庭和社区的生活水平。⁶ 配额或保留等公共采购中的积极措施也可以为增强残疾人的经济权能提供强有力的杠杆。

6. 本文概述了通过就业、社会保护和减贫来增强残疾人经济权能的国际规范框架，并审查了联合国各实体为促进在这些领域包容残疾人而开展的工作。本文确定了需要加以解决的主要问题，以确保听到生活在贫困中的残疾人发出的声音，并通过包容性的社会保护和减贫战略满足他们的需求。

7. 本文中使用的“增强权能”一词系指联合国各论坛使用多年的一个概念(见题为“增强人的权能以实现消除贫穷、社会融合以及充分就业和人人都有体面工作”的秘书长报告(E/CN.5/2013/3))。增强人的权能，尤其是增强属于社会边缘群体的人(例如残疾人)的权能，被认为应通过以下途径予以促进：使他们有效参与经济、社会和政治生活；提供适足的资源 and 资产；具有对他们自身权利和福祉行使选择和控制权的灵活性。

8. 如果残疾人有机会获得工作、生计以及教育、医疗服务和住房等基本权利，增强残疾人的经济权能就能够实现。反过来，经济上的参与也有利于残疾人融入社会。

规范框架

9. 有关残疾人的主要国际人权文书以及涉及社会保护的国际规范和标准(包括劳工组织的社会保障标准)为通过包容性的社会保护和减贫战略增强残疾人的经济权能提供了政策指导。这些工具为增强残疾人的经济权能和残疾人全面融入社会共同奠定了规范基础。

10. 《残疾人权利公约》的一般原则包括机会平等、不歧视和男女之间的平等(第3条)。《公约》规定缔约国有义务确保残疾人与其他人一样平等享有人权，并采取适当措施保障和促进不受歧视地实现这些权利。涉及减贫的相关具体条款包括第24条(受教育权)、第27条(工作和就业的权利)、第28条(适当生活水平权和社会保护权)。要求缔约国促进自营职业、创业精神、发展合作社和开始创业的条款，对于通过体面工作减少贫困尤为重要。其他相关的条款还包括：与残

⁶ 世界卫生组织和世界银行：《世界残疾问题报告》。

疾有关的费用支出(例如培训、辅导)可以获得国家援助;获得可负担的服务和与残疾需求有关的用具;以及利用减贫方案(第 28 条)。

11. 劳工组织制定了涉及残疾人的诸多标准,包括有关残疾人职业康复的第 99 号建议、《残疾人职业康复和就业公约》(第 159 号公约)及其相关的第 168 号建议和《工作场所残疾管理行为守则》(2001 年),其基本目标都在于促进残疾人获得职业康复、技能发展和就业的机会,作为改进其生活标准的手段之一。

12. 在社会保护方面,《残疾人权利公约》确认残疾人有权为自己及其家属获得适足的生活水平,包括适足的食物、衣物、住房,以及不断改善生活条件。缔约国应当保障和促进在不受基于残疾的歧视的情况下实现这项权利,包括平等地获得适当和可负担得起的服务、用具和其他协助,以满足与残疾有关的需要;利用社会保护方案和减贫方案;获得与残疾有关的费用支出援助;参加公共住房方案;享受退休福利和参加退休方案。

13. 劳工组织的社会保障标准包括多项公约和建议。最近通过的一项文书是关于本国社会保护最低标准的第 202 号建议,该建议为成员国订立和维护本国确定的社会保护最低标准提供指导,以此作为国家社会保障制度的一个基本要素。⁷ 在国家一级界定的此类社会保护最低标准至少应保证残疾人有效获取基本卫生保健、教育和营养保障,以及在一生中获得基本水平的收入保障。建议中列出了一些对残疾人特别重要的原则,包括非歧视、性别平等、照顾特殊需求以及尊重社会保障覆盖人群的权利和尊严的原则。

联合国开展的工作

14. 联合国系统努力促进通过减贫战略和包容性社会保护增强经济权能,这反映出联合国致力于实现人权、促进所有人享有经济和社会进步。

15. 近年来,大会多次对下列现象表示关切:残疾人仍然遭受多种形式或情节恶劣的歧视,在千年发展目标的实施、监测和评价过程中很大程度上得不到重视(见大会第 65/186 号、第 66/124 号和第 67/140 号决议)。因此,大会敦促会员国推动为残疾人实现千年发展目标,特别是将残疾问题和残疾人明确纳入旨在促进全面实现千年发展目标的国家计划和工具之中并使之成为主流,使残疾人能够作为推动者和受益人参与发展,为此确保各类方案和政策(包括减贫方案和政策)把残疾人纳入其中并可为他们所用。

16. 作为联合国系统内部的残疾问题协调中心,经济和社会事务部为有关政府间机构和进程提供支持,以期将残疾问题纳入发展的主流,其手段包括开展分析工

⁷ 劳工组织:《所有人享有社会保障:建立最低社会保护和全面社会保障制度》(2012 年,日内瓦)。

作、实施支持会员国开展能力建设的推动性项目并与全世界的残疾和发展界的多方利益攸关方开展协作。

17. 2007 年，联合国内部成立了残疾人权利公约问题机构间支助组，以促进遵守《公约》的各项原则，扩大联合国处理残疾问题的规模和成效。支助组通过了一项《公约》承诺声明，支持各国执行《公约》，推动将残疾问题纳入发展和社会的主流，并通过一项联合战略和行动计划予以落实。⁸ 为将残疾问题纳入联合国工作的主流，机构间支助组与联合国发展集团合作拟订了将残疾人权利纳入国家一级的联合国方案拟订过程的指导说明。

18. 许多联合国机构已参与编写参考材料、提供政策咨询、进行能力建设和实施技术合作项目，以缓解和消除残疾人的贫困状况，使他们能够充分参与发展和社会生活的各个方面。⁹

19. 在社会保护方面，整个联合国系统采取的联合行动的主要工具之一，就是社会保护最低标准倡议。这项倡议于 2009 年 4 月通过，是为应对全球金融、经济和社会危机的挑战而采取的九项联合举措之一。该倡议促进联合国机构、非政府组织和其他发展伙伴在劳工组织和世界卫生组织的共同领导下开展协调与合作。社会保护最低标准是加强经济和社会发展、实现人权的一项综合办法，在众多的国际、区域和国家论坛已经获得广泛认可和接受。在国家范围内，社会保护由以下要素组成：(a) 普遍获得基本服务(如各国确定的保健、教育、住房、水和环卫及其他服务)；(b) 现金或实物社会转移，以确保收入保障、食品保障、充足营养和获得基本服务。因此，国家社会保护最低标准对于确保残疾人获得包容性的社会保护特别重要。¹⁰ 人权理事会最近在有关残疾人工作和就业的一项决议(人权理事会第 22/3 号决议，第 5(j)段)中确认了这一点。

通过包容性的社会保护和减贫战略增强经济权能

20. 增强经济权能是举世公认能够提高残疾人的自主性、保障他们充分参与社会生活的一个关键因素。促进残疾人获得体面的就业机会、减少贫困和增强收入保障的措施，是各国采取行动履行本国承诺(包括国际商定的发展目标、千年发展策略目标和《残疾人权利公约》)时所应采用的战略的核心要素。应当与残疾人协商制定和实施此类战略，以便他们发出的声音得到关注，他们的关切得到妥善解决。

⁸ 见 www.un.org/disabilities/default.asp?navid=45&pid=323。

⁹ 见 www.un.org/disabilities/documents/iasg/iasg_compilation_resources.pdf。

¹⁰ 社会保护最低标准咨询小组：《促进公平和包容性全球化的社会保护最低标准》(2011 年，日内瓦劳工组织)。

21. 现有证据表明，残疾人陷入贫困的风险较高，说明为改善残疾人及其家庭的福祉、帮助他们摆脱贫困，促进残疾人获取教育、医疗和就业机会的政策尤为重要。
22. 在此背景下，逐步订立国家社会保护最低标准和建立全面的社会保护制度，将所有残疾人明确包括在内并满足他们的特定需求，将有助于实现人权和促进包容、公平和可持续的发展和社会。
23. 在制定这些政策、战略和措施时，应考虑到残疾人融入社会可能存在的障碍，包括缺乏关于就业和培训机会、应享权利和改变生活的现有支助措施的信息；无法无障碍地进入工作场所和公共交通工具；对他们的能力和贡献的成见和偏见；或者在设计 and 实施方案的过程中缺乏对残疾人状况的考虑。在一开始就开展有效的协商和参与，并建立起对残疾问题敏感的监测机制，有助于发现这些障碍，并为后续的政策改革提供坚实的实例资料库。
24. 明确照顾到残疾人需求的社会保护制度的组成部分，包括为残疾人及其家庭提供收入支持的计划或方案(如与残疾有关的现金转移方案、其他形式的社会援助或伤残养恤金)、社会健康保护和其他机制，以确保支持残疾人融入或重新进入劳动力市场和促进他们参与就业的健康保险计划和方案得到普及。在这方面，若能为支付与残疾有关的就业参与费用提供财政支持，将有助于克服贫困陷阱，促进残疾人参与生产性就业。
25. 促进增强残疾人经济权能的政策和策略还应考虑到支持残疾儿童参与教育和职业培训方案的现有机制。如果采取有效措施为残疾人提供充分的教育和技能，他们在今后将更容易找到体面的工作。同样，应提供各种机会，让残疾人获得职业康复、技能发展和终身学习的机会，以便为他们在残疾之后重返工作岗位提供便利。老年残疾工人的需求也应该被考虑在内，尤其是鉴于很大一部分人因缺乏足够的养老金在年纪很大时仍不得不继续工作。应考虑到残疾人的贫困和/或不稳定的具体体验。必须采用针对妇女和土著残疾人的具体方案，增加体面就业，确保安全和健康的工作环境，以消除可能存在的各种形式的歧视和经济弱势状况。
26. 就 2015 年以后的国际发展优先事项开展的初步讨论表明，促进体面就业和社会保护是正在逐步成型的 2015 年后国际发展框架的关键组成部分。此类讨论提供了一个机会，能够促进残疾人享受平等权利、增强残疾人的经济权能，并确保将残疾人纳入发展框架中的社会保护制度和减贫战略。

供审议的问题

27. 谨提出以下问题供审议：

- 为确保本国的发展政策和方案通过包容性的社会保护和减贫战略促进残疾人的权利和增强其经济权能，会员国采取了哪些措施？
 - 为更好地在减贫战略中满足残疾人的需求、并在必要时改善其获得社会保护的机会，会员国都采取了哪些措施？请列举实例。
 - 会员国采取的措施能在何种程度上确保本国的社会保护制度毫无歧视地涵盖残疾人，并满足其特殊的残疾相关需求？
 - 在设计、执行和监测包容性的社会保护政策和减贫战略方面，发展政策应纳入或进一步改善哪些方面？
 - 大会关于实现涉及残疾人的千年发展目标和其他国际商定目标的高级别会议应提议采取哪些措施，以确保 2015 年后发展框架的国际商定目标通过包容性的社会保护和减贫战略为残疾人适当解决不平等问题，并增强其经济权能？
-