



第七十五届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

残疾人权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递残疾人权利特别报告员卡特丽娜·德班达斯-阿吉拉尔按照人权理事会第 35/6 号决议提交的报告。

* A/75/150。



残疾人权利特别报告员卡特丽娜·德班达斯-阿吉拉尔的报告

摘要

在本报告中，残疾人权利特别报告员卡特丽娜·德万达斯·阿吉拉尔审查开展国际合作、以支持落实残疾人权利的重要意义，并就如何确保国际合作包容残疾人和便于残疾人参与问题，向各国提供指导。

一. 引言

1. 在本报告中，残疾人权利特别报告员卡塔琳娜·德万达斯·阿吉拉尔强调在开展包容残疾人和无障碍的国际合作方面取得的进展和面临的挑战，并就如何实施包容残疾人的战略、政策、举措和伙伴关系问题，向各国和其他国际利益攸关方提供指导。本报告是现任任务负责人的最后一份报告，概述她六年来的工作和成绩。

2. 在编写本报告时，特别报告员分析了对发给会员国、国家人权机构和民间社会组织，包括残疾人组织在内的 40 份问卷的答复。¹ 她还委托有关方面开展一项研究，以评估国际合作在多大程度上包容残疾人并为残疾人所用，包括对 26 个双边和多边机构以及 10 个私人捐助者进行调查和访谈。由于冠状病毒病(COVID-19)大流行的原因，原定于 2020 年 6 月举行的专家组磋商不得不取消。

二. 任务负责人工作概览

3. 在过去六年中，特别报告员支持在国际、区域和国家各级纳入残疾人权利。她通过以下方式提供支持：进行国家访问；发布专题报告，促进法律和政策改革、参与性办法、问责制和包容残疾人的数据收集；向联合国系统和会员国提供支持和咨询；以及就影响残疾人的、据称侵犯人权的行为发出信函。她还主张在监测《2030 年可持续发展议程》执行情况的框架内按残疾状况分列数据。

4. 为了评估残疾人的人权状况，特别报告员应加拿大、朝鲜民主主义人民共和国、法国、哈萨克斯坦、科威特、挪威、巴拉圭、摩尔多瓦共和国和赞比亚政府的邀请，进行了九次国家访问。遗憾的是，由于 COVID19 大流行，她未能按计划访问博茨瓦纳和中国。

5. 除本报告外，特别报告员还发表了 10 份专题报告，重点讨论社会保护、参与决策、包容残疾人的政策、获得基于权利的支持、性健康和生殖健康以及身患残疾的女孩和年轻妇女的权利、法律能力和协助决定、健康权、针对残疾状况的剥夺自由形式、老年残疾人，以及体能歧视在医疗和科学实践中的影响。为准备这些报告和宣传工作而进行的研究包括专家咨询、研究学习、文献审查和讨论文

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/Disability-inclusiveInternationalCooperation.aspx。

件。² 她还为联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究涉及残疾问题的章节提供材料，³ 并牵头起草关于残疾人诉诸司法的国际原则和准则。⁴

6. 特别报告员倡导并支持改善联合国系统内的协调和统一，以促进残疾人的权利。她积极推动加强全系统无障碍、包容残疾人和将残疾人权利纳入联合国主流的进程。应秘书长办公厅的要求，她对联合国为将无障碍和包容残疾人纳入主流而采取的行动进行了基线审查，为制定《联合国残疾包容战略》(2019 年通过)提供了信息。她还倡导使残疾问题成为联合国所有人权条约机构和特别程序任务负责人工作的一个组成部分，促进制定共同战略，以将残疾问题纳入其他任务负责人的议程。她欢迎特别程序系统的其他专家更加关注残疾人的权利。

7. 根据《残疾人权利公约》，特别报告员努力采用无障碍和参与性的工作方法。她的所有国别报告和专题报告都有无障碍格式，包括易读版。她以参与性、协商性和开放性的方式开展工作，积极让残疾人及其组织参与她的所有工作，公开呼吁为其专题研究提供投入，并组织有广泛利益攸关方参与的专家协商。她还旨在通过关于拥抱多样性和以残疾为荣的信息和其他交流，提高广大民众对残疾人权利的认识，同时打击体能歧视。⁵

8. 截至 2020 年 7 月 15 日，特别报告员向有关国家发出了 148 份单独或联合函件，提请它们注意有关影响残疾人的、据称侵犯人权的行为或关切。发出的函件和收到的答复可在通信报告和特别程序任务负责人的公共通信数据库中查阅。⁶

9. 特别报告员强调特别程序机制对在全球推进人权的价值。她曾担任该机制协调委员会主席，这使她能够了解特别程序任务的范围和潜力，让最边缘化群体实现生活的转型变革。她要向所有与她的授权任务合作者，包括会员国、民间社会、残疾人和联合国实体等许多方面的代表，表示深切的感谢；没有他们，她是无法开展工作的。最后，她感谢联合国人权事务高级专员办事处工作人员及她的办公室持续给予支持和合作。

² 例如，见：Stine Hellum Braathen, Poul Rohleder and Gloria Azalde, *Sexual and Reproductive Health and Rights of Girls with Disabilities: A Review of the Literature* (SINTEF, 2017); Piers Gooding 等人, *Alternatives to Coercion in Mental Health Settings: A Literature Review* (Melbourne, Melbourne Social Equity Institute, University of Melbourne, 2018); Eilionóir Flynn, Mónica Pinilla-Rocancio and Marie Gómez-Carrillo de Castro, *Disability-Specific Forms of Deprivation of Liberty* (NUI Galway, 2019); and Eilionóir Flynn 等人, *Access to Justice of Persons with Disabilities* (NUI Galway, 2019)。

³ 曼弗雷德·诺瓦克，联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究(2019 年)。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/GoodPracticesEffectiveAccessJusticePersonsDisabilities.aspx。

⁵ 见 www.embracingdiversity.net/。

⁶ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/>。

三. 不让任何一个人掉队：国际合作在支持包容残疾人方面的作用

10. 据估计，残疾人约占世界人口的 15%，其中大多数生活在中、低收入国家。⁷ 与无残疾的同龄人相比，他们更有可能生活在贫困之中，而且由于与态度、环境和体制障碍有关的结构性不平等，他们获得就业、保健、教育、社会保护和其他服务的可能性更低。⁸ 残疾人还受到多种形式、相互交织的歧视和压迫。残疾妇女比残疾男子更有可能陷于贫穷、失业或缺乏足够支持。在冲突和紧急情况下，残疾人往往受影响最严重，他们的发病率和死亡率高得不成比例。⁹ 气候变化的不利影响也可能使残疾人遭受更严重的影响(见 A/HRC/44/30)。

11. COVID-19 大流行正在加深已经存在的不平等，并严重影响过去几十年来在残疾人权利和包容方面取得的成果。残疾人是受 COVID-19 影响最大的群体之一，他们感染和死于该病毒的风险更大。¹⁰ 他们因这一流行病的社会经济后果和政府的应对措施而进一步处于不利地位。COVID-19 对社会护理机构、养老院、精神病院和集体宿舍的打击尤其严重，因为残疾人往往在这些机构中生活。因此，促进残疾人的权利并确保将他们纳入全球发展和人道主义行动至关重要。在国际社会反思复苏和“重建得更好”进程时，必须确保提供包容残疾的投资和政策，并将其转化为普遍设计的制度、包容的经济和社区，以保证包括残疾人及其家庭在内的所有人享有平等机会。¹¹

12. 包容残疾人的对策和政策对于使残疾人能够参与发展和人道主义成果和进程并从中受益至关重要(见 A/71/314)。这需要在所有公共政策和方案中考虑与残疾有关的问题，并须酌情考虑针对残疾的措施。它还要求通过此类政策和方案的设计、执行、监测和评价，使残疾人能够有意义地参与。此外，将残疾人纳入发展和人道主义行动，要求采取基于人权的办法处理残疾问题，这意味着遵守和促进国际人权规范和标准，包括《残疾人权利公约》。

13. 2006 年大会通过该《公约》，为将残疾人纳入发展议程和人道主义行动铺平了道路。与千年发展目标不同，《2030 年可持续发展议程》将残疾人纳入其中，并在若干具体目标中明确提及。虽然有些可持续发展目标和具体目标没有明确提到残疾问题，但鉴于不让任何一个人掉队的总体承诺，就残疾人而言，所有这些目标和具体目标也都必须实现。2015 年《第三次发展筹资问题国际会议》的斯亚

⁷ 世界卫生组织和世界银行，《2011 年世界残疾报告》(2011 年，日内瓦)。

⁸ 《残疾与发展问题报告：由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标》(联合国出版物，出售品编号：19.IV.4)。

⁹ 见机构间常设委员会，《准则：将残疾人纳入人道主义行动》(2019 年)。

¹⁰ Adelina Comas-Herrera 等人，“Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence”，国际长期护理政策网，2020 年 6 月 26 日；Margaret A. Turk 等人，“Intellectual and developmental disability and COVID-19 case-fatality trends: TriNetX analysis”，《残疾与健康杂志》，第 13 卷，第 3 号(2020 年 7 月)。

¹¹ 联合国，《政策简报：对 2019 冠状病毒病采取兼顾残疾问题的对策》，2020 年 5 月。

贝巴行动议程》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》也都包容残疾人，因此这两个框架都明确提到了残疾人。

14. 近年来，作出了使人道主义行动包容残疾人的新承诺。2016 年，在世界人道主义峰会上，包括国家、联合国实体、民间社会和残疾人组织在内的 70 多个利益攸关方核可了《将残疾人融入人道主义行动宪章》。2019 年，安全理事会通过了具有里程碑意义的、关于武装冲突和人道主义危机中残疾人状况的决议(第 2475(2019)号决议)，呼吁会员国和武装冲突各方在冲突局势中保护残疾人，确保他们能够获得司法救助、基本服务和不受阻碍的人道主义援助。同样在 2019 年，机构间常设委员会通过了有史以来第一套将残疾人问题纳入人道主义行动的指导方针。¹²

15. 在《残疾人权利公约》和《2030 年可持续发展议程》的支撑下，联合国系统已开始加强对残疾包容的关注。2019 年，联合国秘书长启动了《联合国残疾包容战略》；该战略通过本组织工作的所有支柱，为包容残疾人的可持续和转型变革奠定基础。特别报告员牵头进行的机构审查，为《战略》提供了信息；《战略》包括一个政策和问责框架，并设有评估残疾包容进展情况和加速变革的基准。预计《战略》将帮助联合国所有实体系统性地将残疾人的权利纳入其内、外部工作。

16. 在此背景下，国际合作成为支持残疾包容以及实现让所有残疾人享有所有权利的关键因素。正如《联合国宪章》第一条第三项、第五十五和五十六条所述，会员国承诺开展国际合作，以促进和鼓励尊重人权。虽然各国对本国的经济和社会发展及国际义务负有主要责任，但国际社会也有着支持和促进各国努力实现包括残疾人权利在内的所有人权的共同责任。

17. 国际合作，包括南南和三边合作，是兼顾残疾人的发展以及人道主义行动的关键。需要确保有足够的执行手段，使各国有机会实现残疾人的权利和残疾包容。没有包容残疾人的国际合作，可持续发展目标就无从实现。通过筹资、技术援助和知识共享，国际合作可以支持各国发展残疾包容工作所需的意愿和能力，进一步加强残疾人及其组织追究国家责任和参与政策宣传的能力。通过共同努力，各国、国际行动者和残疾人组织可以确保公平分配资源，确保残疾人真正受益于并参与实地发展和人道主义行动。

18. 国际合作包括各国之间的广泛活动，如发展援助、人道主义援助、经贸合作、军事援助、反恐、建设和平援助和文化交流等。本报告专门侧重于发展援助，包括人道主义援助，以及双边和多边机构以及私人捐助者和基金会如何为残疾包容提供财政支持和技术专门知识。¹³

¹² 机构间常设委员会关于将残疾人问题纳入人道主义行动的准则。

¹³ 对经济合作与发展组织来说，人道主义援助被视为官方发展援助的一个部门，其中包括防灾备灾、重建救济、救济协调、保护和支助服务、紧急粮食援助和其他紧急救济/灾难救济。

四. 残疾人权利公约任择议定书

19. 《残疾人权利公约》是第一个包含关于国际合作的单独条款的人权条约。《公约》第三十二条强调国际合作在支持各国全面落实残疾人权利的努力中的作用。以前,《联合国宪章》(第一条)以及《世界人权宣言》(第二十二条)、《经济社会文化权利国际公约》(第二条)和《儿童权利公约》(第四条、第十七条、第二十三条、第二十四条和第二十八条)等人权文书只提到与落实经济、社会和文化权利有关的国际合作。¹⁴

20. 《公约》在若干条款中提到了国际合作。序言第十二段和第四条第二款确认国际合作对于改善生活条件和逐步实现经济、社会和文化权利十分重要。第三十二、三十七和三十八条更广泛地提到了国际合作在支持执行整个条约方面的作用。虽然每个缔约国对履行《公约》规定的义务负有主要责任,但第三十二条向前迈出了一步,承认各国有义务在国际合作范围内采取适当和有效的措施,支持国家为实现《公约》的宗旨和目的而作出的努力。

21. 此外,《公约》承认国际和区域组织、民间社会组织,特别是残疾人组织,通过伙伴关系开展国际合作以落实《公约》,发挥重要作用。在这方面,国际、区域和非政府行为者也有义务尊重人权。关于联合国实体,虽然它们不受《公约》的正式约束,但它们有义务根据《宪章》,促进和鼓励不加区别地尊重所有人的权利。就残疾人而言,这一承诺通过《2030年可持续发展议程》和《联合国残疾包容战略》得到加强。同样,国际非国家行为者,包括国际非政府组织、私人捐助者和跨国公司,都必须尊重残疾人的权利,尽管它们不受《公约》的直接约束。国际人权法系统性地承认缔约国有责任保护个人和群体免受私人和非国家行为者的侵害。¹⁵ 《公约》第四条第一款第五项特别要求缔约国采取一切适当措施,消除任何个人、组织或私营企业基于残疾的歧视。

22. 《公约》第三十二条第一款突出列举了可通过国际合作支持实现残疾人权利的四项关键措施,尽管这一清单并不完备。一,各国应确保包容和便利残疾人参与国际合作,包括国际发展方案(第三十二条第一款第一项)。包容是《公约》的一项原则,在国际合作的背景下,这涉及克服结构性障碍,使残疾人能够在与其他人平等的基础上参与国际合作进程和成果并从中受益。因此,它要求承诺包容残疾人并通过相应的目标。这需要将残疾问题纳入所有国际合作努力的主流,此

¹⁴ 另见大会 1993 年 12 月 20 日通过的第 48/96 号决议,附件(《残疾人机会均等标准规则》(第 21 和 22 条),此乃《残疾人权利公约》第三十二条的重要先例。

¹⁵ 例如,见人权事务委员会,关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年),第 9 段,和关于男女权利平等的第 28 号一般性意见(2000),第 31 段;经济、社会及文化权利委员会,关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年),第 11 段,和关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年),第 7 段;消除对妇女歧视委员会,关于缔约国在《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条之下核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年),第 9 段;以及残疾人权利委员会,关于平等和不歧视的第 6 号一般性意见(2018 年),第 13 段。

外还需要采取针对残疾问题的举措，让残疾人及其组织有意义地参与国际合作的所有阶段。

23. 二，各国应促进和支持能力建设，如交流培训方案和最佳做法(第三十二条第一款第二项)。能力建设是开展包容残疾的国际合作的一个关键手段。由于缺乏理解和能力仍然是包容的一个重大障碍，各国应首先提高自身的内部能力并支持努力，以建设其伙伴的能力。能力建设工作必须是无障碍的，并在残疾人及其组织的积极参与下进行。

24. 三，各国应促进研究方面的合作，便利科学技术知识的获取，以促进包容残疾人(第三十二条第一款第三项)。研究是提供循证解决方案以克服残疾人在社会中经历的不平等和障碍的不可或缺的工具，《公约》第四条第六款第七项和第三十一条第一款也提到了这一点。研究可以帮助政府、民间社会和国际合作行为体为残疾人取得更好的成果。为了促进残疾包容，研究必须以基于权利的残疾方法为指导。此外，收集的数据应按残疾分类，以帮助评估各国履行《公约》义务的情况(第三十一条第二款)。

25. 四，各国应提供技术和经济援助，包括便利获取和分享辅助技术以及通过技术转让提供这些援助，以造福残疾人(第三十二条第一款第四项)。无障碍和辅助技术是促进残疾人融入的重要资源。因此，《公约》超越了能力建设方面国际合作的传统重点，使人们能够看到研究和技术作为国际合作组成部分发挥的作用。

26. 此外，国际合作还必须符合《公约》规定的基于人权的残疾处理办法。因此，此种合作应当从慈善和医疗模式转向基于权利的残疾方法，在这种方法中，残疾人被视为权利持有者，而不仅仅是慈善、保护和(或)护理的接受者。健康状况和损伤的初级预防不属于《公约》的范围。所有国际合作努力都必须维护和促进人权规范和标准，如不歧视、无障碍、参与和问责制(见 [A/71/314](#))。

27. 国际合作必须尊重不歧视原则。在这方面，重要的是支持国家努力推进关于不歧视的立法和政策，¹⁶ 禁止基于残疾的歧视，并提供合理便利。此外，国际合作不应制造障碍或助长对残疾人的歧视，包括多重和交叉形式的歧视；此种歧视对最受排斥的残疾人产生负面影响。例如，投入资源用于开发新的隔离环境，如特殊学校或机构——这是不可接受的。¹⁷ 另外，国际合作努力应包容多样性，提高公众对所有残疾人的能力和贡献的认识，并将其视为人类多样性的一部分。

28. 无障碍是《公约》第九条规定的另一项重要原则。在国际合作的背景下，这意味着所有国际合作进程和成果都必须是无障碍的，以便能够包容残疾人。无障碍措施需要有广泛的范围，以使所有残疾人都能获得和使用，并满足通用设计要求和无障碍标准。无障碍国际合作的具体例子包括：建造没有物理障碍的设施；采购合同采用无障碍标准；或以其他形式提供信息、通信和材料，以便利在方案周期的所有阶段与残疾人协商。

¹⁶ 残疾人权利委员会，第 6 号一般性意见(2018 年)，第 72 段。

¹⁷ 残疾人权利委员会，关于独立生活和融入社区的 5 号一般性意见(2017 年)，第 96 段。

29. 国际合作应促进残疾人有意义的参与，因为他们最了解自己面临的障碍及其对生活的影响。因此，在国际合作计划、方案和项目的制定、实施和监测各个层面，都必须与残疾人及其组织协商并让他们积极参与。¹⁸ 让残疾人积极参与决策过程十分重要，因为这不仅可以带来更好的决策和更高效的结果，而且可以推动能动性和赋权(见 [A/HRC/31/62](#)，第 28 段)。这样，残疾人将既是发展援助的推动者，也是受益者。

30. 问责制也是国际合作倡议中基于权利的残疾办法的重要组成部分，应纳入政策周期的所有阶段。问责框架、政策和机制必须到位，以确保国际合作行为体的决策过程、行动和成果注重残疾包容。这需要确定责任承担者，分配责任，采用带有具体基准和目标的人权指标，¹⁹ 收集分类数据以衡量进展，并监测国际合作在实现包容残疾人方面的影响。

31. 研究表明，在缔约国向残疾人权利委员会提交的报告中，针对《公约》第三十二条的报告往往不足。²⁰ 这种报告不足，包括关于主流发展方案的报告，表明需要进一步的指导。委员会在其结论性意见中建议各国将残疾人权利纳入可持续发展目标的执行和监测的主流，并建议所有国际合作努力，从方案和政策的设计到执行、监测和评价，都充分包容残疾人。此外，委员会建议各国与国际发展行为体一道，系统和有意义地与残疾人组织协商。²¹

五. 捐助者在包容残疾的国际合作方法方面的进展和面临的挑战

32. 自《残疾人权利公约》通过以来，双边和多边捐助方和机构、私营部门和基金会越来越多地努力在其工作中处理包容残疾人问题。然而，包容性战略、政策、举措和方案的程度和广度因捐助方而异。本节反映特别报告员关于捐助方如何将残疾问题纳入其国际合作努力的现状的调查结果。

A. 政策制订和战略规划

33. 根据收集到的信息，大多数捐助者没有直接处理包容残疾人问题的具体战略、政策或准则。在为本报告抽样的双边捐助者、多边机构和私人捐助者中，只有三分之一报告说有针对残疾人的战略、政策或其他类似类型的承诺。2018 年进行的一项研究显示，估计有 9% 的双边和多边捐助方制定了专门针对残疾问题的

¹⁸ 残疾人权利委员会，关于残疾人，包括残疾儿童通过其代表组织参与《公约》的执行和监测的第 7 号一般性意见(2018 年)，第 92 段。

¹⁹ 欧洲联盟和联合国人权事务高级专员办事处，“Bridging the gap I: human rights indicators for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in support of a disability-inclusive 2030 Agenda for Sustainable Development”，2018 年。

²⁰ Andrea Shettle, Anne Hayes and Isabel Hodge, “Stakeholders’ understanding and monitoring of the implementation of CRPD article 32”，2018 年 6 月。

²¹ 例如，见 [CRPD/C/RWA/CO/1](#)，第 60 段；[CRPD/C/AUS/CO/2-3](#)，第 60 段；[CRPD/C/ESP/CO/2-3](#)，第 61 段；[CRPD/C/URY/CO/1](#)，第 66 段。

政策。与此项研究相比，该比例有所增加。²² 虽然这一增长显示出积极的趋势，但特别报告员仍然对处理残疾问题的具体政策较少表示关注。澳大利亚外交贸易部、大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部和世界银行的现行战略，就是具体处理残疾问题的战略性文件的有力例证。²³

34. 虽然针对残疾人问题的战略或政策数量相对较少，但许多捐助者越来越多地将残疾问题纳入其更广泛的政策和战略的主流。大多数捐助者报告说，它们的一般战略文件或政策强调残疾包容。然而，对这些政策和计划的进一步审查表明，三分之一根本没有提到残疾人。一些捐助方没有将残疾问题作为其总体战略的一部分，而是仅在教育等部门专题战略中提及。此外，所审查的政策中有 45% 仅称残疾人为“弱势群体”的一部分，而不考虑残疾问题本身。必须强调的是，将残疾人纳入边缘化群体或弱势群体，往往导致他们被排除在实际方案编制之外。²⁴ 因此，作出包容残疾人的普遍承诺却不关注残疾人的具体情况和需求，很可能导致这一群体遭到忽视。

35. 《残疾人权利公约》的通过推动了在政策制定和战略规划中更加关注残疾问题。事实上，67% 接受审查的针对残疾人或包容残疾人的政策明确基于《公约》的原则。此外，大多数此类政策是在 2018 年后制定的，这表明，可持续发展目标中提及残疾人和 2018 年举行的第一届全球残疾人事务峰会(两者都与《公约》密切相关)可能发挥了重要作用。

36. 一些捐助方侧重于围绕残疾包容性制定指导方针和建设内部能力，而不是制定针对残疾的战略或政策。在不否认这些行动的重要性的情况下，这些行动不足以实现系统性变革，因为需要一个战略框架来为包容残疾人提供方向和重点。英国国际发展部和世界银行采取双轨办法，制定了针对残疾问题的战略，并将残疾问题纳入更广泛的政策文件的主流。这是一个良好的做法，因为它为包容残疾人提供了总体明确的承诺，同时确保这种承诺不是各自为政，而是纳入所有关键专题领域的主流。

B. 方案拟订

37. 双边、多边和私人捐助者已采取步骤，加强将残疾问题纳入主流和针对残疾问题的方案。大多数捐助者报告说，他们既有针对残疾人的方案，也有包容残疾人的其他方案。此外，大多数双边捐助者采用内部程序来加强将残疾问题纳入主流方案。作为一个良好做法的例子，美国国际开发署要求其方案保证它们直接资助的任何建筑都具有无障碍性。

²² Andrea Shettle, Anne Hayes 和 Isabel Hodge, “Stakeholders understanding and monitoring of the implementation of CRPD article 32”, 2018 年。

²³ 澳大利亚外交贸易部, “Disability action strategy 2017-2020”, 2016 年 12 月; 大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部, “DfID’s strategy for disability inclusive development 2018-2023”, 2018 年 12 月, 世界银行, 《残疾人包容与问责框架》(2018 年, 华盛顿特区)。

²⁴ Anne Hayes 和 Shauna Caria, “How USAID’s solicitations and resulting awards include underrepresented groups”, 简报, 2019 年 5 月。

38. 大多数针对残疾人的方案侧重于社会保护、经济赋权、教育、城市发展和人道主义活动，其次是诉诸司法、参与和健康。然而，在气候变化、减少灾害风险和粮食不安全等其他紧迫领域包容残疾人问题值得更多关注。此外，虽然捐助者越来越认识到包容残疾人的重要性，但很少有人设定目标，特别是在教育方面。²⁵ 还令人关切的是，一些供资机会主要针对感官和身体有障碍的人，而对其他残疾人群体关注甚少。例如，最近的一项研究表明，在所有与残疾有关的发展援助中，只有 1.3% 包括智障人士。²⁶

39. 一些捐助方继续投资于有损残疾人权利的方案和项目。令人鼓舞的是，包容性教育方案有所增加，但实际上许多方案继续支持隔离学校和教室的运作。²⁷ 同样，令人震惊的是，原则上用于非机构化进程和基于社区的支持的资金继续被分配用于建设和维护机构，包括小型设施，如小型集体之家。因此，需要进行培训，以便捐助方确保其所有方案均符合《残疾人权利公约》。

40. 尽管大多数捐助者报告说制定了某种残疾方案，但研究表明，尚未实现将残疾问题完全纳入方案，与纳入其他边缘化群体相比，现有干预措施很少。关于方案编制的报告往往没有提到残疾人，相反，其他弱势群体被提到，因此最有可能在活动中得到解决。例如，对世界银行 2016 年总体积极投资组合的审查显示，兼顾残疾问题的方案仅占世界银行方案的 2%。²⁸ 此外，双边、多边或私人捐助者编写的指导说明没有得到充分传播，似乎缺乏突出性、适用性或监测，从而限制了它们的影响。捐助者支持的方案尚未以考虑到残疾人需求的方式设计和实施。

C. 资源分配

41. 虽然没有全面的比较数据，但为本报告收集的初步证据表明，针对残疾问题的方案资金严重不足，仅获得不到 1% 的捐助资金。对经济合作与发展组织发展援助委员会债权人报告系统项目的审查表明，在 2014 年至 2018 年期间，不到 0.2% 的国际援助被分配给那些以支持残疾人为主要目标的项目。这意味着每 100 美元中，只有 20 美分分配给残疾人。如果将具有援助残疾人或增强残疾人人权能这一重要目标的项目包括在内，同期这类支出每年占 1.3% 至 1.9%。尽管 2018 年捐助方确定了总额为 36 亿美元的残疾相关援助，但其中只有四分之一用于促进残疾包容或符合《公约》。²⁹ 由于没有一致的方法来跟踪针对具体残疾和包容残疾的供资，因此无法准确衡量捐助方资金总额中分配给此类方案的百分比。

²⁵ 联合国教育、科学及文化组织，《2020 年全球教育监测报告——包容与教育：覆盖全民，缺一不可》（2020 年，巴黎），第 331-333 页。

²⁶ “包容国际”组织，“Excluded from the excluded: people with intellectual disabilities in (and out of) official development assistance”（即将发表）。

²⁷ 同上。

²⁸ Valerie L. Karr 等人，“No one left behind: a review of disability inclusive development efforts at the World Bank”，*Knowledge Management for Development Journal*，第 12 卷，第 2 期（2016 年）。

²⁹ Dan Walton，“Disability-inclusive ODA: aid data on donors, channels, recipients”，概况介绍，2020 年 7 月。

42. 一些捐助者称，为增加对残疾包容项目的供资，下了大力气。例如，芬兰一贯将其官方发展援助的相当大一部分用于包容残疾人；至少占其资金总额的 2%。私人捐助者也在逐步增加资金，大约 2% 的人权资金分配给了残疾人。³⁰ 例如，福特基金会表示将其年度预算的 4% 至 5% 用于针对残疾或包容残疾的方案，而日本财团报告承诺 1.5%。

43. 2018 年，经合组织发展援助委员会(发援会)推出一个自愿残疾政策标志，以跟踪促进包容残疾人和赋权的发展融资。³¹ 根据这一标志，发展合作活动以其注重残疾包容的程度，被认定为“主要”、“重要”或“非定向”。由于不到三分之一的官方发展援助是根据这一标志进行评估的，情况了解尚不完备，尽管预计今后几年将会增加。目前，47 个双边捐助者使用或正在引入发援会残疾标志；这属于良好做法，也是好的迹象，可以提醒捐助者注意有可能令残疾人掉队的项目。

D. 参与

44. 虽然越来越多的人认识到与残疾人组织协商和接触对于政策和方案制定的重要性，但是，在国际合作领域是否进行这些协商？如何进行？这方面可查的资料很少。这就使得人们很难评估以下问题：残疾人的参与有多大意义？他们的参与是否导致更具包容性的规划和方案编制？

45. 国际残疾人联盟 2019 年进行的一项全球调查显示，作出答复的残疾人组织约一半以正式或非正式方式与供资机构进行了接触。³² 然而，答复表明，作答的组织对供资机构了解有限，它们的参与和协商主要与获得资金有关。该联盟还发现，与其他残疾人群体相比，有视觉、听觉或身体残疾者更有可能与捐赠者接触。为本报告提供的资料还表明，捐助方没有与残疾人及其组织进行有意义的协商和接触的一致战略。一些捐助方定期与作为全球组织的国际残疾人联盟接触，而其他捐助方则直接与本国和(或)受援国的残疾人组织协商。

46. 北欧国家采用了强有力的国际合作参与模式，为残疾人组织持续参与决策和执行提供了一个良好框架。例如，在丹麦、芬兰、挪威和瑞典，与残疾有关的国际合作资金部分通过本国的残疾人国家组织提供，这些组织然后向中、低收入国家的基层组织提供赠款和技术援助。³³ 这一模式是促进全球北方和全球南方残疾人组织之间国际伙伴关系的良好做法。在西班牙，由残疾人领导的组织，社会团体 ONCE，支持各地区盲人和其他残疾人的融入和自主。

47. 私人捐助者和基金会也制定了良好做法，表明残疾人积极参与赠款的重要性。例如，残疾人权利基金/残疾人权利倡导基金支持残疾人组织通过参与性赠款

³⁰ 坦诚和人权资助者网络，“Advancing human rights: annual review of global foundation grant-making — 2017 key findings”，2020 年。

³¹ 经济合作与发展组织，文件 DCD/DAC/STAT(2018)39/REV1。

³² 国际残疾人联盟，《Participation of Organizations of Persons with Disabilities in Development Programmes and Policies》(2019 年)。

³³ 例如，见丹麦残疾人组织、阿比利斯基金会(芬兰)、芬兰残疾人伙伴关系、阿特拉斯联盟(挪威)和“我的权利”(瑞典)开展的工作。

计划倡导他们的权利和包容性发展，该计划让残疾人参与董事会和赠款委员会。开放社会基金会和“源泉顾问”(WellSpring Advisors)等私人捐助者也在支持国际、区域和地方残疾人组织的发展和在工作方面发挥关键作用。为残疾包容提供的资金应该直接支持残疾人组织的工作，不需要中介机构，使它们能够积极参与改造自己的社区。

E. 问责制和评价

48. 一些双边和多边捐助者实施了问责政策和框架，以跟踪其战略优先事项的进展情况。例如，英国国际发展部设立了包容交付委员会，以确保高级别负责实施其残疾战略。除了将残疾人作为弱势或易受伤害的个人或群体纳入其环境和社会框架之外，世界银行还采用了残疾包容和问责框架。亚洲基础设施投资银行已将残疾人纳入其环境和社会框架，要求客户解决项目对包括残疾人在内的弱势群体的风险和影响。这需要以包容和无障碍的方式开展磋商，包括以可理解和易于获取的形式提供信息；在新设施建设中运用通用设计原则；以及采用可利用的申诉补救机制。然而，最近对亚洲基础设施投资银行独立项目尽职调查文件的审查表明，存在着重大差距，在遵守其框架方面也缺乏一致性。³⁴

49. 虽然捐助者对包容残疾的有效方法存在着很大的认知差距，但它们的评价过程似乎并不是为了系统性地改善证据基础而建立的。例如，60%的抽样捐助者报告进行了包容性评价，其中只有40%在方案评价中有关于残疾的政策。虽然大多数双边捐助者强调其方案评价侧重于实效和影响，但似乎没有一个捐助者将残疾问题作为方案评价的强制性组成部分。缺乏按残疾分列的数据是评估包容残疾方案的一个主要限制。只有一半的捐助者是在残疾基础上对分类数据作出评价的。这意味着，虽然针对残疾人的方案可透过残疾视角加以评估，但包容残疾的主流方案不会出现这种情况。此外，抽样检查的捐助者中，只有40%在其在线数据库中对其残疾情况进行跟踪。

50. 一些双边捐助方评估了其更广泛的包容残疾的工作组合，或对其进行了独立审查。例如，挪威发展合作署、英国国际发展部、澳大利亚外交贸易部、意大利发展合作署和美国国际开发署就属于这种情况。更广泛的方案是如何有效包容残疾人的？这方面信息匮乏。

F. 研究

51. 捐助者开始开展或扩大针对残疾的主流研究，以收集关于残疾人的数据，但仍有许多工作要做。只有三分之一的捐助者报告说开展或资助了以残疾为重点的研究；更广泛的研究方案是如何以残疾人为重点的？对此，人们知之甚少。目前以残疾为重点的研究方案有限，没有反映在更广泛的研究战略中。大多数双边捐助者和多边机构没有关于残疾包容性的连贯研究战略，也没有将残疾纳入研究战略的主流。捐助者通常不会对包容残疾人提出要求，包括按残疾情况分列的数据

³⁴ 银行信息中心，“Inclusion of people with disabilities in AIIB-funded infrastructure projects: an analysis of due diligence documentation for AIIB stand-alone projects”，2019年1月。

和调查结果。只有卢森堡发展合作署要求将残疾人纳入研究提案。研究中心和大学开展的国际合作研究也不包括残疾问题。

52. 显然需要在研究中对残疾问题采取基于权利的方法。捐助方没有制定或要求关于残疾人参与的保障措施，这使得研究人员容易忽视残疾人的权利。歧视性的伦理许可规定也可能阻碍将残疾人纳入研究的努力，因为这剥夺了他们同意或拒绝其参与的法律能力。此外，残疾人组织强烈感觉到，他们对研究的参与往往是象征性的，仅限于获得信息，而不是真正参与数据收集、赠款管理或治理。因此，主流研究普遍缺乏关于残疾人的声音和数据，尽管残疾人往往是研究组群的一部分，和(或)最终成为研究结果产生的行动的预期受益者。

53. 需要加大对包容残疾的研究和高质量数据的投资；这在很大程度上具有其合理性。COVID-19 大流行更加需要有证据证明如何确保应对和恢复过程包容残疾人及其家人。然而，最近的证据和差距图显示，关于残疾包容的研究质量和数量仍然非常有限，仍然存在广泛的基本研究需求。³⁵ 此外，过度强调与健康有关的研究，包括健康预防，损害了经济包容、支助需求、赋权和交叉歧视等领域。低收入国家的残疾研究也非常有限，反映出明显的地域不平衡。一般来说，需要高质量的证据来指导《公约》的实施，特别是在运用研究和业务研究的基础上这样做。

G. 能力建设

54. 大多数双边捐助者和多边机构正在采取步骤，主要通过制定和实施关于兼顾残疾人的发展的工作人员培训，建设其包容残疾权利的内部能力。例如，日本国际协力机构为其工作人员提供关于包容残疾人和不歧视的强制性在线培训。美洲开发银行就《残疾人权利公约》开展了几次更广泛的培训活动。其他更广泛的内部能力建设努力侧重于帮助工作人员采用基于人权的方法和非歧视视角，而非针对残疾的知识。许多双边捐助方和多边机构建设其合作伙伴和主要外部利益攸关方以及残疾人组织的能力。

55. 除培训外，一些捐助方还采用其他创新做法来提高工作人员的技术能力。例如，瑞典国际开发合作署通过电子邮件和内联网传播学习材料，“迪拜关爱”则对其所有方案进行“深潜”监测访问，通过会议、午餐研讨会分享学习成果，并将其记录在监测和评估报告中。澳大利亚外交贸易部通过其残疾问题协调中心和内联网传播信息。许多双边捐助者和多边机构也依靠同行学习来建设内部能力，包括通过午餐聚会和同业交流群这样做。

56. 尽管捐助方为建设内部能力作出了巨大努力，但半数受访者表示，他们仍然缺乏推进残疾人权利的内部能力和专业知识。一些双边捐助者和多边机构没有残疾问题技术协调中心，这影响了对残疾包容问题的更广泛关注。在某些情况下，作出供资决定或设计方案的工作人员对残疾问题有很好的理解，但那些支持实施

³⁵ Ashrita Saran, Howard White and Hannah Kuper, “Evidence and gap map of studies assessing the effectiveness of interventions for people with disabilities in low - and middle- income countries”, *Campbell Systematic Reviews*, 第 16 卷, 第 1 期(2020 年 3 月)。

项目者则不然；反之亦如是。一些捐助方在开始注重包容残疾人的具体方面(如包容性采购、减少灾害风险和气候变化)存在差距，这表明仍需要细分的专门知识。此外，须招募更多残疾人，以确保捐助组织具有包容性，确保有残疾经历的工作人员帮助制定更好的方案和举措，但这方面做得还远远不够。

H. 多利益攸关方伙伴关系

57. 有效的多利益攸关方伙伴关系可以通过召集不同的部门、方法和补充资源，支持落实残疾人的权利。³⁶ 自《残疾人权利公约》通过以来，已经建立了各种多利益攸关方伙伴关系，以合作将残疾问题纳入发展和人道主义议程。2011年，在国际残疾人联盟的倡导下，建立了联合国促进残疾人权利伙伴关系，通过促进国家、区域和全球各级的联盟建设和能力发展，支持《公约》的执行。该伙伴关系资助联合国各实体就地方行为体，包括相关当局和残疾人组织优先考虑的各种残疾问题开展联合方案拟订。自2012年以来，除了三个区域项目和七个全球项目之外，该伙伴关系还资助了39个联合方案拟订举措，每个国家的金额约为350 000美元。尽管多年来对伙伴关系的供资稳步增加，但这仅占双边捐助者在各种多方捐助者信托基金中提供的资金总额的0.3%。

58. 2015年启动的残疾问题全球行动网络是一个由双边和多边捐助者和机构、私营部门和基金会组成的协调机构，它努力加强将残疾人纳入国际发展和人道主义行动。该网络是捐助方和残疾界之间知识共享和协调的独特而宝贵的空间，有助于捐助方提高对包容残疾人的国际合作的认识和兴趣，同时为成功包容残疾人提供实用指导。特别报告员欢迎这一举措，并鼓励捐助方和其他伙伴继续加强该网络，以发挥其潜力，并向其成员提供重要的指导和支持。

59. 由英国国际发展部、肯尼亚政府和国际残疾人联盟共同组织的2018年全球残疾人事务峰会是多利益攸关方伙伴关系促进包容残疾人的国际合作的又一范例。在峰会上，就包容残疾人权利作出了968项实质性和广泛的承诺，300多个国家和政府间及私营组织签署了峰会《促进变革宪章》，呼吁集中执行《公约》。该活动是包容残疾人的发展和人道主义行动的里程碑。在这方面，积极的一面是，阿根廷于2019年主办了拉丁美洲后续活动，挪威将于2021年主办下一届全球残疾人事务峰会。

六. 确保开展包容残疾人和残疾人可参与的国际合作

60. 各国可以采取若干措施，确保开展包容残疾人和残疾人可参与的国际合作，包括将残疾问题纳入其所有国际合作努力的主流；采取基于人权的方法处理残疾问题；改善残疾问题的执行、监测、参与、问责和研究；调动更多资源促进残疾包容。

³⁶ 《2020年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.20.I.4)。

A. 将残疾问题纳入主流和采取定向行动

61. 主流和定向努力对于确保包容残疾的国际合作至关重要。各国应将包容残疾问题纳入其所有国际合作政策和方案(包括那些针对残疾人以外群体的政策和方案)的主流。同时,各国需要实施针对残疾问题的政策、方案和举措,以确保残疾人的权利,并将其纳入发展和人道主义合作的所有方面。这种把主流措施和定向措施相结合的做法对于确保系统性地包容残疾人而言至关重要。国际合作必须有助于促进所有部门(包括发展、人道主义行动、人权和气候变化行动)包容残疾人。重要的是,必须将残疾问题纳入所有 COVID-19 恢复对策的主流,同时采取定向行动,以确保系统性地包容残疾人,并更好地进行重建。

62. 各国应通过一个明确的政策框架,将残疾人纳入所有国际合作努力。事实上,关于残疾包容的政策发展和策略规划是对残疾人作出的明确、公开承诺,也是监察残疾包容工作如何逐步得以落实的重要参考点。为此,各国应考虑采取直接处理将残疾人纳入国际合作的战略或政策,并将残疾问题纳入更广泛战略的主流。如果残疾人仅在一般战略和政策中被提及,或仅仅被视为弱势群体的一部分,那么在实施发展或人道主义努力时,他们的权利和需求很可能就得不到考虑。

B. 确保采用基于人权的方法

63. 国际合作必须以基于人权的方法为基础,保证国际合作努力立足于国际人权法所确立的权利和相应义务体系。特别是,国际合作必须坚持和促进《残疾人权利公约》所规定的以权利为基础的残疾问题办法。与初级预防政策有关的国际合作虽然是全球保健的重要组成部分,但不能被视为促进残疾人权利工作的一部分(见 A/73/161, 第 8 段)。此外,在任何情况下,国际合作都不应该损害残疾人的权利,将他们隔离,或制造或加剧障碍。³⁷ 例如, COVID-19 大流行再次表明,机构可能成为死亡陷阱;需要作出更大努力,一劳永逸地结束机构化。

64. 国际合作应顾及残疾社区的多样性。残疾人是一个千差万别的群体,残疾形式和认同特征多种多样,比如种族、肤色、性别、性取向、性别认同、语言、宗教、民族、种族、土著或社会出身和年龄等等。国际合作可以通过对处于边缘化境况的群体进行投资,有助于加强社区;这些边缘化群体往往由于盛行的社会文化价值观而被忽视或被忽略。例如,通过促进对智障儿童进行包容性教育,他们将享有与其他儿童一样的机会,并在更广泛的社区内提高认识。同样,可以针对妇女和女孩(包括残疾妇女和女孩)作出努力,释放她们的潜力,并通过她们为家庭和更广泛的社区带来益处。

65. 基于人道主义目的的国际合作绝不应因多边或单边制裁而中断或被拒绝。虽然国际制裁显然不适用于提供人道主义援助和其他类似活动,但它们直接使得捐助方更不愿意为已被实施制裁的国家的的项目提供资金,从而影响到包括残疾人在内的最弱势人群。国际合作必须保证,所有人道主义危机都能在第一时间顾及残疾人的权利和需求。

³⁷ 《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》,第 3 段。

C. 调动资源

66. 根据国际承诺,包括批准《残疾人权利公约》,有能力的国家必须向缺乏资源对残疾人履行人权义务的其他国家提供国际援助(包括财政援助和技术援助)。需要更多的财政资源来减少影响世界各地残疾人的不平等现象,实现不让任何一个人掉队的承诺,以及更好的方法、知识、技术和材料的转让和共享。残疾问题全球行动网络应考虑促进针对残疾问题的供资目标,所有捐助方应在其总体供资组合内逐步努力实现这些目标。

67. 作为兼顾残疾问题的国际合作努力的一部分,捐助方应考虑通过包容性预算编制准则,以确保预算方案充分包容残疾人。多利益攸关方伙伴关系可以在制定这种指导方面发挥重要作用,包括提供包容性预算和旨在加强包容性的共同活动指示性费用的例子。此外,重要的是要确保物有所值的考虑不会对残疾包容产生负面影响。例如,可以通过将公平明确纳入性价比标准,避免兼顾残疾问题的方案与不包含残疾人的方案之间的单位成本比较来避免这种情况。³⁸ 在考虑对私营部门工具的官方发展援助投资时,各国应进行人权影响评估,以探讨对残疾人权利的潜在影响。

68. 重要的是,外部支持,包括南南和三边合作,应与国家政策和优先事项相协调。高收入国家与中、低收入国家之间现有的力量不平衡使捐助方-受援方模式长期存在,必须加以解决,因为这不利于建立可持续和有效的伙伴关系(见 [A/HRC/28/59](#))。因此,有必要在国家主权平等和国际合作原则的基础上建立真正的伙伴关系。在这方面,特别报告员欢迎所收到的关于南南合作和三边合作的材料;此种合作包括:伊比利亚-美洲残疾人权利方案作出共同努力,将拉丁美洲 8 个国家、欧洲 2 个国家和民间社会组织聚集在一起,目的是通过对话加强立法和公共政策,³⁹ 以及哥伦比亚和萨尔瓦多为加强这两个国家的残奥会运动所作的共同努力。

D. 参与

69. 各国和多边和私人捐助者必须与残疾人及其组织密切协商,并积极让它们参与所有与国际合作有关的努力,包括确定优先事项、政策制定、执行和评估。各国还应考虑到它们在能力建设和研究活动中的专长。除了与国际残疾人组织协商之外,捐助方还应直接与其本国的当地残疾人组织接触,以确保他们既是官方发展援助的推动者,也是受益者。

70. 为保证残疾人及其组织的充分参与,捐助方应考虑建立与国家合作机构相联系的、针对残疾问题或包容残疾问题的协商论坛或工作组,特别是跟踪可持续发展目标的执行情况。它们还应考虑与残疾人组织建立伙伴关系,在国家一级提供

³⁸ Bond, “Leaving no one behind: the value for money of disability-inclusive development”, 2016 年 11 月。

³⁹ 见 www.segib.org/en/programa/programa-iberoamericano-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad。

赠款和技术支持。应进一步探索和采用参与性筹资模式，包括参与性赠款，这种模式将决策权让给受筹资决定影响的社区。

71. 捐助方应考虑增加对当地残疾人组织的直接资助。虽然包容残疾人的国际合作总体上有所增加，但一些捐助者减少了它们开展业务的区域和国家的数量，从而影响到中等收入国家的残疾人组织，这些组织在体制发展方面仍然落后，并面临重大的业务障碍。捐助方必须改善彼此之间的协调，以避免忽视某些主题或地理区域和(或)重复努力。捐助方还必须紧急将项目赠款转为核心资金，以增强残疾人组织的权能，使其更好地关注组织发展、战略规划、能力建设和政治机会。此外，它们需要发挥更大的灵活性，使没有坚实的财政手段或筹资历史的组织，如小型基层组织，能够在不需要中介机构的情况下获得资金。

E. 问责制

72. 问责制是确保对发展和人道主义行动采取基于人权的方法的一个关键特征。它要求国家和其他责任承担者对其行为负责，对受影响者负责，并在认为其行为或解释不充分时采取适当的纠正和补救行动。⁴⁰ 这需要明确界定的职责和绩效标准，以及监测责任承担者遵守这些标准的机制。各国和多边机构以及私人捐助者应考虑采用问责框架来衡量包容残疾方面的进展。

73. 国际合作行为体应在所有官方发展援助中采用和使用经合组织发展援助委员会的残疾标志，以衡量和监测为包容残疾提供的资金。跟踪残疾包容方面的发展筹资为监测《残疾人权利公约》和可持续发展目标的执行情况以及改善包容残疾的国际合作和人道主义活动数据的可用性和质量作出了重要贡献。虽然可能需要发援会残疾标志以外的内部标志，但这些标志应与发援会残疾标志一并使用，这样才能得出关于资源分配的可比数据。

74. COVID-19 大流行及其社会经济后果要求各国之间开展强有力的国际合作，与国际和区域组织、民间社会和残疾人组织结成伙伴关系，采取包容残疾的 COVID-19 应对和恢复行动。为此，捐助方需要紧急建立问责机制，以监测所有 COVID-19 响应和恢复资金是否根据针对残疾人的指标得到衡量。如果残疾人及其家人被排除在外，这一大流行病的恢复进程有可能加剧原有的不平等，并威胁到我们为所有人重建得更好的共同责任。重要的是，重新分配资金以支持与 COVID-19 相关的活动不致影响或破坏残疾包容工作。

75. 各国和多边机构必须致力于收集按残疾状况分列的数据，以衡量发展和人道主义方案对残疾人的影响。通过收集此类数据，捐助方更好地了解其受益人的情况，并能更好地调整其方案活动。通过要求提供残疾数据，捐助者强调各方案实行残疾包容的重要性，从而降低了它们“不含残疾业务”的可能性。残疾统计华盛顿小组的简短系列问题，连同联合国儿童基金会/华盛顿小组儿童功能模块，为以国际可比方式收集残疾分类数据提供了一种合算的方法。

⁴⁰ 联合国人权事务高级专员办事处和经济和社会权利中心，《Who Will Be Accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda》(2013 年，纽约和日内瓦)。

F. 研究

76. 各国和其他捐助方必须更加重视研究和获取关于残疾人权利和融入的科学技术知识。研究是社会变革的有力工具，有助于推动体制、政策和文化变革，并提供循证解决方案，为残疾人取得更好的成果。需要加强研究界内部的协调与合作，以确保残疾人经常被纳入研究，并帮助形成一个目标远大的研究议程。

77. 捐助者必须支持开展研究，在研究过程中参照以基于人权的方法处理残疾问题的经验，并以此种做法为基础。研究必须让残疾研究人员和参与者能够参与，并包容他们。研究过程和道德框架必须以《公约》的标准为指导。此外，捐助方应优先考虑由残疾人团体的声音发起和领导的研究和(或)回应残疾人团体提出的权利关切问题的研究。参与式方法有助于更好地考虑残疾人的多样性，并更好地理解残疾经历的多层面性。

G. 能力建设

78. 开展包容残疾的国际合作需要双边捐助者和多边机构具备强大的内部能力。关键组成部分包括单一残疾领导、内部对残疾的良好理解以及定期获得外部技术支持。针对残疾人的培训对于增强工作人员对包容残疾人的信心和帮助确保残疾人的权利得到考虑至关重要。必须向所有工作人员——不仅仅是从事残疾包容工作的人员——提供培训，并在残疾人及其组织的参与下开展培训。例如，芬兰外交部与此类组织合作，向其工作人员以及主要外部伙伴提供残疾培训，以建立内部对针对残疾问题的主要举措的理解。也必须就双边、多边和私人捐助者作为残疾人雇主的作用开展培训。

79. 捐助者应致力于提高外部行为者的能力，包括联合国系统和残疾人组织的能力。向这些组织提供的能力建设需要更加注重治理、战略、领导力发展以及财务和项目管理。虽然能力建设活动总体上有所增加，但残疾人社区坚信，国际合作仍然是“向皈依者宣教”。主流组织(包括大型咨询团体和国际非政府组织)的能力也必须得到建设，以便它们能够包容残疾人并遵守《公约》。

七. 结论和建议

80. 国际合作可以在促进残疾人权利和支持将残疾问题纳入发展和人道主义行动方面发挥重要作用。自《残疾人权利公约》通过以来，人们更加认识到包容残疾的国际合作的重要性，这体现在残疾人问题被纳入《2030年议程》和其他国际进程中。然而，除少数情况外，这种关注度的提高并没有导致专门用于包容残疾人或针对残疾人的方案和项目的资源分配显著增加。当国际合作资金以这种方式分配时，往往不包括以基于权利的办法处理残疾问题。除非支持包容残疾人的国际援助增加，否则，国际社会关于不让任何一个人掉队的承诺，特别是在 COVID-19 疫情过后，就会面临风险。

81. 特别报告员向各国提出以下建议，以期帮助它们确保开展具有包容性和可及性的国际合作：

(a) 将残疾问题纳入所有关于国际合作的主流政策和方案的设计、实施、监测和评价过程，并以针对残疾问题的政策和方案作为补充；

(b) 确保在所有国际合作努力的设计、实施、监测和评估中采取基于人权的办法处理残疾问题，避免资助或实施有损残疾人权利的方案和项目；

(c) 将残疾人纳入所有与 COVID-19 相关的国际合作努力，他们既是援助的推动者，又是援助受益者；

(d) 在与国际合作有关的所有努力中，与残疾人及其组织密切协商，并让他们积极参与，包括在与国际合作有关的决策过程中建立正式的协商机制；

(e) 增加国际合作，加强残疾人组织的工作；

(f) 促进、发展和加强国际合作机构和多边金融组织在残疾包容和以基于人权的办法处理残疾问题方面的能力和权限；

(g) 收集按残疾、性别和年龄分列的数据，以充分评估方案和项目对残疾人的影响；

(h) 在所有官方发展援助中采用并系统性地使用经济合作与发展组织发展援助委员会的残疾标志，以衡量和监测残疾包容的筹资情况；以及

(i) 支持研究和获取关于残疾人权利和包容残疾人的科学技术知识，并促进获取和共享无障碍和辅助技术。

82. 特别报告员建议联合国系统，包括其所有方案、基金、专门机构和其他机关，继续努力执行《联合国残疾包容战略》。

83. 特别报告员建议国际私人捐助者和基金会系统性地确保将残疾问题纳入其所有国际合作努力，并根据《公约》尊重残疾人的权利。