



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2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

实现工作权与残疾人享有所有人权之间的关系

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会第43/7号决议编写。联合国人权事务高级专员在报告中审查了实现工作权与残疾人享有所有人权之间的关系。报告概述了残疾人在享有进入和参与劳动力市场的权利方面面临的主要障碍，强调针对残疾人的基于权利的措施如何能够帮助克服这些障碍，以及为残疾人参与劳动力市场创造赋能和有利的环境。

* 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。



一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 43/7 号决议编写。理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员根据各国在国际人权法下的义务，就实现工作权与残疾人享有所有人权之间的关系问题编写一份分析报告，重点是增强残疾人的权能，并指出这方面的重大挑战和最佳做法。
2. 在编写本报告时，联合国人权事务高级专员办事处应理事会的要求，征求了各国；联合国各机构、基金和方案，特别是国际劳工组织(劳工组织)；人权条约机构；特别程序；民间社会；以及国家人权机构的意见。发出的征集资料函收到了 30 份答复。¹
3. 本报告以人权事务高级专员以往关于工作权的报告² 和 2012 年关于残疾人工作权的研究报告³ 为基础，后者详细介绍了与残疾人工作权相关的规范性框架。
4. 在本报告中，人权事务高级专员概述了残疾人在享有体面工作权利方面面临的主要障碍，强调针对残疾人的基于权利的措施如何能够帮助克服这些障碍，以及为残疾人参与劳动力市场创造赋能和有利的环境。

二. 挑战概述

5. 全世界估计有 10 亿残疾人，占世界人口的 15%，发展中国家的残疾人比例更高。⁴ 所有残疾人中有 7.85 亿人处于工作年龄，⁵ 是各国就业和整体经济繁荣的人才来源。然而，残疾人经常面临挑战，这些挑战妨碍他们平等地为社会做出贡献的能力。
6. 根据联合国 2018 年一份关于残疾与发展问题的报告，来自世界八个地区的数据显示，只有 36% 处于工作年龄的残疾人就业，而其余人口的就业比例为 60%。⁶
7. 在所有地区，残疾妇女的就业率明显低于残疾男子或其余人口中的男子与妇女。⁷ 例如，在欧洲，有 18.8% 的残疾妇女失业，而其他妇女的失业率为 10.6%。⁸ 据美国劳工统计局称，残疾人比其他人更不可能获得学士学位或完成

¹ 征集资料函收到的答复，可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/CFI-right-to-work-persons-with-disabilities.aspx。

² A/HRC/31/32、A/HRC/34/29、A/HRC/37/32 和 A/HRC/40/31。

³ A/HRC/22/25。

⁴ 世界银行集团，“Disability inclusion”，2020 年 10 月 1 日。

⁵ 劳工组织，《促进残疾人就业机会：配额制度》(第一卷)(2019 年)，第 vii 页。

⁶ 联合国，经济和社会事务部，《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，2018 年)，第 152 页。

⁷ 同上，第 108 页。

⁸ Stefanos Grammenos, “European comparative data on Europe 2020 and people with disabilities: final report”, December 2018, p. 9. Available at: www.disability-europe.net/theme/statistical-indicators.

高等教育。数据进一步显示，这两个群体中，受过高等教育的人更有可能被雇用。2019年，就不同教育程度而言，残疾人就业的可能性远远低于普通人群。⁹

8. 各个区域的残疾人，特别是残疾女童和年轻妇女完成初等、中等和高等教育的可能性相对较小。¹⁰ 这表明，除了缺乏无障碍环境和基于残疾的歧视(获得教育的主要障碍)之外，残疾女孩和年轻妇女同时还遭受基于性别的歧视。

9. 在大多数国家，残疾人更有可能在非正规部门不稳定的工作条件下工作，工资更低。¹¹ 此外，残疾人更有可能从事非全职工作。¹² 非全职工作安排通常有灵活性，但往往会导致工资和福利较低。残疾人受到限制，往往只能从事非全职工作，因为全职工作不能为他们提供充足的时间，以便他们为工作做准备；上下班(缺乏无障碍交通方式)；以及处理他们经常需要的残疾相关服务。¹³

10. 由于残疾人在进入劳动力市场方面遇到困难，所以他们在正规和非正规经济行业从事自营职业的比例过高，尤其是低收入国家的残疾人。¹⁴ 获得金融服务，包括开设银行账户或获得信贷和贷款，对于创业和发展企业至关重要。许多障碍阻碍残疾人获得这些服务。经济和社会事务部关于不同国家的数据显示，有8%至64%的残疾人认为银行服务无法获得。¹⁵ 在许多国家，一些残疾人被剥夺法律行为能力，导致他们无法开设银行账户。例如，盲人可能必须遵守额外的要求，例如必须有一名证人；智力残疾人可能被要求指定一名监护人批准交易。由于性别和社会规范，残疾妇女可能在法律或实践中面临更多限制其法律行为能力的障碍。

A. 就业的未来

11. 不断变化的就业状况为残疾人享有体面工作权带来了新的挑战 and 机遇。就业的未来由三大趋势决定：技术进步、人口结构变化和向低碳经济的转变。必须看到，这些变化是在不平等加剧的背景下发生的，而基于残疾的歧视是这些不平等的原因和后果之一。¹⁶

12. 在这一背景下，包括人工智能、自动化和机器人技术在内的技术进步正在创造新的就业机会，同时消除其他就业机会。那些对过渡时期准备不足的人将受到最严重的影响，他们往往是最边缘化的群体，如残疾人。与此同时，如果以包容的方式进行技术转型，可以让残疾人更好地进入劳动力市场。数字技术可以提供

⁹ 美国劳工统计局，“Employment status of the civilian noninstitutional population by disability status and selected characteristics, 2019 annual averages”。可查阅：www.bls.gov/news.release/disabl.t01.htm。

¹⁰ 联合国，经济和社会事务部，《残疾与发展问题报告》，第79页。在29个发展中国家中，平均只有69%的残疾妇女上过学，而残疾男子上学比例为72%(同上，第104页)。

¹¹ 同上，第155-158页。

¹² 见一名提交资料的残疾妇女 Rozsa Illes-Vallette 遇到的挑战。可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/CFI-right-to-work-persons-with-disabilities.aspx。

¹³ 世界卫生组织和世界银行，《世界残疾报告》(2011年)(日内瓦，2011年)，第239页。

¹⁴ 联合国，经济和社会事务部，《残疾与发展问题报告》，第156页。

¹⁵ 同上，第38-39页。

¹⁶ 例如，见E/2016/58，第27段。

新的机会，提供适应性更强和更灵活形式的学习安排。数字平台可以促进寻找就业机会，提供直接接触工作和雇主的机会。如果以包容¹⁷ 和非歧视的方式提供针对所有人的设计，人工智能应用就能够为残疾人创造重要的机会。

13. 人口结构的变化正在改变我们的社会和就业状况。随着世界许多地方青年人口的增加，2019 年有 6800 万青年失业。¹⁸ 事实上，年轻人失业的可能性是成年人的三倍。¹⁹ 与此同时，在世界另一些地区，人口正在迅速老龄化。鉴于身体障碍随着年龄增长变得更加普遍，社会老龄化给劳动力市场和社会保护系统带来了更大的压力。

14. 最后，向低碳经济过渡、气候变化的不利影响，以及生产模式采纳新的形式等，必须用作为残疾人创造包容和有利环境的机会。

B. 冠状病毒病(COVID-19)危机

15. 冠状病毒病危机突出并加剧了残疾人在获得和维持就业方面面临的障碍，以及因危机失业而导致的经济困难。²⁰ 由于残疾人比其他人就业的可能性低，所以他们获得基于就业的社会保险的机会较少，这降低了他们在当前 COVID-19 疫情背景下的经济复原力。对于那些就业或自我雇佣的残疾人来说，因为家里缺乏工作场所提供的设备和支持，所以在家工作可能不可行，导致他们面临失去收入和工作的更高风险。²¹

16. 此外，与 COVID-19 疫情有关的措施可能会造成残疾人家庭成员失业和家庭收入整体下降，从而间接影响残疾人。残疾人通常因残疾而面临额外费用和支出，如无障碍住房和设备、辅助器具以及特定商品和服务导致的支出，疫情给残疾人及其家庭带来了不成比例的负担，可能导致他们迅速陷入贫困。²²

三. 实现工作权

A. 主要障碍

17. 实现残疾人的工作权存在重大障碍，这些障碍包括对残疾的歧视和羞辱；经常缺乏开放、包容和有利的的环境，包括建筑环境障碍，缺乏交通方式、产品和服务；以及无法获得信息和多种形式的通信，包括信息和通信技术及系统。缺乏包容性教育、以就业为导向的职业技能培训以及对残疾青年从学校到工作的过渡支持不足等问题，导致残疾人的高失业率。

¹⁷ 国际劳工组织全球商业与残障网络和 ONCE 基金会，“Making the future of work inclusive of people with disabilities”，2019 年，第 18 页。

¹⁸ 劳工组织，《2020 年全球青年就业趋势：技术与未来工作》(日内瓦，2020 年)，第 22 页。

¹⁹ 关于这一主题的更多资料，见 A/HRC/40/31。

²⁰ 劳工组织和其他组织，“Disability inclusive social protection response to COVID-19 crisis”。

²¹ Lisa A. Schur, Mason Ameri and Douglas Kruse. “Telework after COVID: a ‘silver lining’ for workers with disabilities?”. *Journal of Occupational Rehabilitation*, vol. 30 (2020), pp. 521–536.

²² 人权事务高级专员办事处，“COVID-19 和残疾人的权利：指导说明”，2020 年 4 月 29 日，第 5 页。

18. 《2030 年可持续发展议程》认识到克服这些障碍的紧迫性，有几个具体目标明确提到了残疾人。关于包容和公平的优质教育和终身学习的目标 4 纳入了确保包括残疾人在内的弱势群体平等获得各级教育和职业培训的目标。关于经济增长的目标 8 包含所有男女，包括残疾人实现充分和生产性就业，有体面工作并做到同工同酬的目标。关于减少国家内部和国家之间不平等的目标 10 含有促进包括残疾人在内的所有人融入社会、经济和政治生活的目标。国际合作，包括官方发展援助，为实现这些目标提供根本支持。²³

B. 残疾的人权模式

19. 《残疾人权利公约》采纳了残疾的人权模式，将残疾视为一种社会建构，是伤残者和阻碍他们有效参与社会的态度和环境障碍相互作用产生的结果。《公约》标志着从慈善和医学模式向残疾人是权利持有人和作决定者的模式的重大转变，指出残疾人为社会做出贡献的潜力在很大程度上尚未开发。此外，《公约》第四条第三款明确呼吁在制定和实施涉及残疾人的立法和政策时，包括工作权领域的立法和政策时让残疾人有效参与，并与他们的组织协商。²⁴

C. 规范性框架

20. 实现体面工作的权利有助于残疾人的自主和独立，促进他们参与和融入社会。工作作为一项基本人权，对于实现适当生活水准权等其他人权至关重要，是人类尊严不可分割的固有组成部分。²⁵

21. 工作权已载入各项国际人权文书，²⁶ 包括《经济社会文化权利国际公约》第六、第七和第八条，以及《残疾人权利公约》第二十七条。劳工组织制定了大量国际劳工标准，加强了对工作权的保护和理解。劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)和劳工组织《1958 年就业和职业歧视公约》(第 111 号)尤为重要。

22. 经济、社会及文化权利委员会在其关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年)中，根据关于人人有权凭自由选择或接受的工作谋生的第六条；关于人人有权享有公正和良好工作条件的第七条；以及关于人人有权组织和加入工会的第八条之间的相互依存关系，审查了作为个人和集体权利的工作权的规范层面。

²³ 发展倡议，“Disability-inclusive ODA: aid data on donors, channels, recipients”，2020 年 7 月 3 日。可查阅：<https://devinit.org/resources/disability-inclusive-oda-aid-data-donors-channels-recipients/>。这些数据衡量了促进对残疾人的包容和赋权的援助的规模，该援助对确保不让任何残疾人掉队至关重要。

²⁴ 见国际残疾人联盟提交的有关残疾人及其组织参与决策的重要作用的资料。

²⁵ 经济、社会及文化权利委员会，关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年)，第 1 段。

²⁶ 《世界人权宣言》(第二十三至二十四条)；《公民及政治权利国际公约》(第八条第三款(子)项)；《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(辰)款(1)项)；《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十一条第 1 款(a)项)；以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 11 条、第 25-26 条、第 40 条、第 52 条和第 54 条)。

23. 在同一意见中，经济、社会及文化权利委员会澄清说，体面工作意味着尊重人的基本人权以及工人在工作条件，包括安全、健康和公平的工作条件方面的权利。²⁷ 此外，意见指出，发展包括残疾人在内的工人的能力，以实现其个人发展，应该是任何国家在这方面努力的核心。

24. 实现公正和良好工作条件的权利要求国家确保工人获得公平的工资报酬，使他们自己和家人都能过上体面的生活。此外，此权利要求各国确保提供社会保护、安全与健康的工作条件以及灵活的工作安排。²⁸ 享有公正和良好工作条件的权利一视同仁地适用于所有环境中的所有工人，包括残疾工人。

25. 工作权不是一项获得就业的绝对和无条件权利。²⁹ 然而，缔约国有立刻生效的义务，即应尽可能迅速和有效采取行动，最大限度地利用其资源，制定旨在实现充分就业和减少正规经济之外的工人人数的政策。³⁰ 在处理残疾人失业率高和他们在非正规经济行业比例过高的问题时，各国应在私营和公共部门采取有针对性的政策，以便利残疾人进入劳动力和向正规经济过渡。

26. 如果残疾人能够得到的唯一真正的机会，是在所谓“受庇护”或隔离的设施中在不符标准的条件下工作，那么每个人通过自由选择或接受的工作谋生的权利以及享有公正和良好工作条件的权利就无法实现。缔约国必须采取措施，帮助残疾人获得和保留适当的就业，并在其职业领域取得进步，从而促进他们融入社会。³¹

27. 《残疾人权利公约》第二十七条承认残疾人有权在与其他人平等的基础上，在开放、具有包容性和无障碍的工作环境中工作。该条详细说明了为实现这一权利应采取的措施，包括确保机会均等和同值工作同等报酬及防止骚扰的措施。该条禁止强迫劳动和基于残疾的歧视，包括在雇用安排、继续就业、职业发展和安全健康的工作条件等方面禁止歧视。该条还要求尊重劳工和工会权利，提供职业和继续培训机会，并促进残疾人获得工作经验和职业发展机会。

D. 平等获得工作机会

28. 残疾人是人类多样性的一部分，因此，他们应该受到尊重和欢迎，然而，他们在日常生活中却面临耻辱和歧视，包括有害的成见。对残疾人的障碍的性质和原因的无知，以及对他们的潜力和能力的严重低估，导致他们被边缘化，无法获得体面工作机会。

29. 污名化和歧视存在于人际层面和机构层面，系统性地排斥残疾人的法律、政策和做法常常阻止他们享有体面工作的权利。对残疾人在学业和职业方面取得成功的期望往往非常低，这种不公平助长了排斥的恶性循环。父母可能会因为害怕

²⁷ 同上，第 7 段。

²⁸ 经济、社会及文化权利委员会，关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见 (2016 年)，第 7-10 段、第 25-30 段，及第 46 段。

²⁹ 经济、社会及文化权利委员会，第 18 号一般性意见，第 6 段。

³⁰ 同上，第 19 段；经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见 (1990 年)，第 1 段。

³¹ 经济、社会及文化权利委员会，第 18 号一般性意见，第 17 段。

残疾子女受虐待而不让他们上学，³² 那些去上学的残疾儿童往往会遭受负面态度和欺凌。³³

30. 平等和不歧视是基本的人权原则，也是工作权的核心。³⁴ 确保获得工作方面的平等和不歧视至关重要，因为劳动力市场能够反映出损害平等和尊严的社会偏见和不利条件。

31. 虽然充分实现工作权需要逐步进行，但禁止基于残疾的歧视是一项立即生效的义务。《残疾人权利公约》第五条第二款规定，缔约国有义务禁止基于残疾的歧视，包括根据《公约》第二十七条第一款第(一)项，禁止在一切形式就业的一切事项上的歧视。³⁵

32. 对残疾人的成见可能与性别成见交叉，产生专门针对残疾妇女和女孩的歧视性观念。《残疾人权利公约》是第一个明确规定解决多重偏见的义务的国际人权条约。这对于残疾妇女和女孩尤为重要，由于多重和交叉形式的歧视，她们在就业方面遭受的歧视可能不同于残疾男子和其他妇女和男子遭受的歧视。³⁶ 工作的残疾妇女往往面临不平等的雇用和晋升标准、不平等的培训和再培训机会、同工不同酬和职业隔离。³⁷

33. 残疾人权利委员会在其结论性意见中处理了就业方面的偏见问题。该委员会强调开展关于残疾人工作权利的公共宣传的重要性，以及采取教育和培训措施打击偏见和促进残疾人在工作领域的尊严、能力和贡献的重要性。³⁸

34. 残疾人权利特别报告员提醒各国，它们有立即消除与残疾人有关的成见、偏见和有害做法的义务。她还鼓励各国政府分配资源，开展广泛和有针对性的关于残疾的人权模式的提高认识宣传和公众教育。³⁹

35. 各国提供的许多资料显示了为打击有害偏见而采取的举措，包括全面的法律改革、教育和提高公众认识的宣传。⁴⁰ 例如，斯洛文尼亚的 Zmoremo(我们能做到!) 宣传活动⁴¹ 提高了对残疾人权利的认识，旨在促进更好的工作机会，防止歧视

³² Lena Morgon Banks and Sarah Polack, *The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities: Evidence from Low and Middle-Income Countries* (CBM, 2015).

³³ 联合国教育、科学及文化组织，《学校暴力和欺凌：全球状况报告》(巴黎，2017年)，第16页。该报告指出，残疾是学校暴力和欺凌的原因之一。

³⁴ 《世界人权宣言》，第二条；《经济社会文化权利国际公约》，第二条第二款。

³⁵ A/HRC/34/26，第5段；经济、社会及文化权利委员会，第3号一般性意见，第2段。

³⁶ 《残疾人权利国际公约》，关于残疾妇女和女童的第3号一般性意见(2016年)，第29-37段；及 A/HRC/23/49，第7段。

³⁷ Arthur O'Reilly, *The Right to Decent Work of Persons with Disabilities* (ILO, Geneva, 2007), p. 49.

³⁸ CRPD/C/JOR/CO/1，第50(b)段；CRPD/C/SAU/CO/1，第14段；CRPD/C/HTI/CO/1，第5和15段；CRPD/C/HND/CO/1，第20段；及 CRPD/C/GAB/CO/1，第21段。

³⁹ 例如，见 A/HRC/37/56/Add.2，第45段。

⁴⁰ 见黑山，“it's about ability”宣传。可查阅：
www.unicef.org/montenegro/en/its-about-ability-implemented-2010-2013。

⁴¹ 可查阅：www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/zmoremo-spodbujanje-enakosti-in-preprecevanje-diskriminacije-invalidov/(斯洛文尼亚语)。收到的大多数资料强调了采取的提高认识和教育措施。例如，见哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、匈牙利、菲律宾和西班牙提交的资料。

和消除就业领域的偏见。按照《残疾人权利公约》第二十七条第(七)项的明确建议，公共部门雇用残疾人，是国家促进消除偏见、展示残疾人能力和促进其工作权利的方式之一。⁴²

1. “无工作能力”

36. 各国必须采取一切适当措施，根据《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款和《残疾人权利公约》第四条第一款第(二)项、第五条和第八条，修改或废除构成歧视残疾人的现行法律、政策、条例、习惯和做法，包括有关残疾人的能力的有害成见。

37. 残疾人权利委员会在其结论性意见中列举了一些歧视性法律和政策。委员会认为，要求证明残疾人“适合就业”的政策具有歧视性，以残疾为由对残疾人从事特定职业施加不合理限制也具有歧视性。⁴³ 委员会建议现有的立法和政策取消诸如“无工作能力”或“无法就业”等概念。⁴⁴ 委员会还认为身体健康的要求具有歧视性，因为各国应确保进行个体评估，以确定候选人是否符合真正的职业要求。⁴⁵

38. 就“工作能力”进行残疾情况评估是残疾的医学模式的遗产，本质上具有歧视性，与残疾的人权模式相悖。⁴⁶ 残疾人权利委员会也对限制残疾妇女工作能力的立法(在监护人同意的情况下才能工作，而监护人通常是男性)提出质疑。⁴⁷ 委员会认为，使用“无能力”标准是助长庇护式和隔离就业⁴⁸ 以及限制残疾人享有最低劳动权利，如获得最低工资的一种方式。⁴⁹ 经济、社会及文化权利委员会指出，不得让残疾人因被认为工作能力较低的偏见而遭受工资歧视。⁵⁰

39. 在最近关于强迫残疾工人退休的 V.F.C.诉西班牙一案中，残疾人权利委员会指出，当局没有对工人的能力进行个体评估，也没有提供就业方面的合理便利，违反了《公约》第二十七条。⁵¹ 同样，在最近根据《残疾人权利公约任择议定书》第六条进行的一项调查中，委员会发现，“适合工作”的评估侧重于技能和能力的功能性评估，而忽略了残疾人，特别是智力和/或社会心理残疾者在重返就业时的个人情况、需求和障碍。⁵²

⁴² 见墨西哥的 *Abriendo Espacios* 方案。可查阅：<http://abriendoespacios.gob.mx/>。

⁴³ CRPD/C/ITA/CO/1，第 69 段；及 CRPD/C/GAB/CO/1，第 58 段。

⁴⁴ CRPD/C/POL/CO/1，第 5(b)段；CRPD/C/LTU/CO/1，第 51-52 段；及 CRPD/C/TKM/CO/1，第 41-42 段。

⁴⁵ CRPD/C/JOR/CO/1，第 49-50 段。

⁴⁶ CRPD/C/POL/CO/1，第 5(b)段；及 CRPD/C/SRB/CO/1，第 53-54 段。

⁴⁷ CRPD/C/ARE/CO/1，第 49-50 段；及 CRPD/C/QAT/CO/1，第 49-50 段。

⁴⁸ CRPD/C/MUS/CO/1，第 37-38 段。

⁴⁹ CRPD/C/KOR/CO/1，第 49-50 段。

⁵⁰ 经济、社会及文化权利委员会，第 23 号一般性意见，第 47(c)段。

⁵¹ 见 CRPD/C/21/D/34/2015。

⁵² CRPD/C/15/4，第 102 段。

2. 配额制度

40. 一项广泛采用的促进残疾人工作机会的就业配额政策措施规定在私营和公共部门为残疾人保留若干职位。目前，世界上只有刚超过 100 个国家在其国内法中规定了这种就业配额。虽然一些国家实行就业配额制已有几十年，但另一些国家最近才开始实行，或正在计划实行。⁵³

41. 经济、社会及文化权利委员会在其第 20 号一般性意见(2009 年)中认识到，消除实际中的歧视，要求对遭受历史或持久偏见的群体给予足够关注。委员会还指出，可能有必要采取特别措施纠正事实上的歧视。⁵⁴ 此外，消除对妇女歧视委员会建议采取暂行特别措施，加快包括残疾妇女在内的弱势群体妇女平等获得公共职位、教育和就业。⁵⁵

42. 残疾人权利委员会在其第 6 号一般性意见(2018 年)中指出，需要采取积极或扶持措施，加快实现残疾人事实上的平等，委员会列举了雇用、晋升和配额制度作为例子。⁵⁶ 在最近对缔约国发布的结论性意见中，经济、社会及文化权利委员会和残疾人权利委员会建议针对残疾人就业制定或实施配额制，并为私营部门制定有效的激励措施。⁵⁷

43. 就业配额是一项合法且受欢迎的措施，可纠正残疾人在就业方面面临的事实上的歧视。根据劳工组织收集的证据，在鼓励雇主履行配额义务方面，经济和其他激励措施、职业培训和与就业有关的支持，较之因不遵守规定而罚款更为有效。⁵⁸ 给予特殊的公共采购合同，可作为对遵守残疾人就业配额制的公司的激励措施之一。⁵⁹

E. 合理便利

44. 《残疾人权利公约》包括一份侧重消除阻碍残疾人在劳动力市场机会平等的结构和体制障碍的非详尽职责清单，其中包括在工作场所提供合理便利。

45. 根据《残疾人权利公约》第二条，“合理便利”是指在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的

⁵³ 劳工组织，《促进残疾人就业机会》，第 iii 页。收到的许多资料提及使用配额制度，以及私营部门在遵守配额方面面临的挑战。例如，见巴西、伊拉克、巴拿马、俄罗斯联邦、土耳其、乌克兰和乌拉圭提交的资料。

⁵⁴ 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 8-9 段。

⁵⁵ CEDAW/C/MDA/CO/6，第 19 段。

⁵⁶ 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 28 段。

⁵⁷ E/C.12/UKR/CO/7，第 22(b)段；E/C.12/BEL/CO/5，第 25 段；E/C.12/MUS/CO/5，第 20 段；E/C.12/BGR/CO/6，第 22 段；E/C.12/ZAF/CO/1，第 29 段；E/C.12/DEU/CO/6，第 35 段；E/C.12/CAF/CO/1，第 20(d)段；E/C.12/MDA/CO/3，第 27 段；E/C.12/LKA/CO/5，第 28 段；CRPD/C/ECU/CO/2-3，第 48(b)段；CRPD/C/KWT/CO/1，第 53(a)段；CRPD/C/TUR/CO/1，第 53(c)段；CRPD/C/SLV/CO/2-3，第 51(b)段；CRPD/C/ESP/CO/2-3，第 51(c)段；及 CRPD/C/POL/CO/1，第 48(c)段。

⁵⁸ 劳工组织，《促进残疾人就业机会》，第 6 页。见智利提交的资料，其 *Sello Chile Inclusivo* 公开表彰在包容残疾人方面发挥表率作用的公司。

⁵⁹ 南非 2003 年的《全体黑人经济振兴法》(第 53 号法)是一个良好实例。

基础上享有或行使一切人权和基本自由。负责提供合理便利的实体必须对相称性进行客观分析，以确定拒绝所要求的便利不会构成某种形式的歧视。

46. 《公约》第二条将“基于残疾的歧视”定义为基于残疾而作出的任何区别、排斥或限制，其目的或效果是在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他领域，损害或取消在与其他人平等的基础上，对一切人权和基本自由的认可、享有或行使。该条还明确将拒绝提供合理便利列为一种基于残疾的歧视形式。

47. 《残疾人权利公约》第五条要求缔约国采取一切适当措施，确保提供合理便利。⁶⁰ 关于工作和就业，缔约国必须采取适当步骤，确保根据《公约》第二十七条第一款第(一)项，在工作场所为残疾人提供合理便利。⁶¹ 工作场所任何便利措施的目的，都是为了使享有该措施的人能够充分和平等地参与工作生活。

48. 经济、社会及文化权利委员会强调了公正良好工作条件权与合理便利之间的密切联系。该委员会呼吁各国发挥各自的作用，创造一个有利的劳动力市场环境，包括为此调整残疾人在公共部门的工作场所和设备，并鼓励私营部门也这样做。⁶²

49. 各国必须采取立法、政策和预算措施，确保公共和私营部门的雇主都意识到并履行向残疾雇员个人提供合理便利的法律义务。⁶³ 劳工组织制定了实用指南，说明如何促进和管理合理满足残疾雇员个人需求的灵活和替代性工作安排。⁶⁴ 便利残疾人就业的措施包括调整和改造机器设备；调整工作内容、工作时间和工作安排；调整工作环境，提供无障碍进入工作场所的方式；以及将信息和通信技术纳入工作场所。

F. 无障碍

50. 残疾人面临的环境障碍使他们很难进入工作场所，例如建筑物入口处的台阶、多层建筑中没有电梯或缺乏无障碍公共交通工具等。求职面试、实际工作环境以及与同事一起参加社交活动方面也可能存在物质障碍。缺乏无障碍格式的信息可能是视力损伤者面临的另一障碍。⁶⁵

51. 无障碍既是一项一般性原则，也是《残疾人权利公约》的一项实质性条款(第九条)。它适用于工作场所，也适用于生活的所有其他领域，是残疾人独立生活和充分平等参与社会的先决条件。残疾人权利委员会在其关于无障碍的第 2 号一般性意见(2014 年)中进一步阐述了各国在无障碍方面的义务。工作场所的无障碍环境，包括信息和通信技术及系统的无障碍，是残疾人就业的关键。这一环境还确保残疾工人在工作场所的充分投入、参与和安全。无障碍环境还可以防止事故，并在紧急情况下方便残疾人疏散。

⁶⁰ 另见 A/HRC/34/26, 第 27-36 段。

⁶¹ 另见残疾人权利委员会，第 6 号一般性意见，第 67 段。

⁶² 经济、社会及文化权利委员会，第 23 号一般性意见，第 64 段。见波兰提供的资料，介绍了国家法律制度中对雇主提供合理便利的要求(《关于职业和社会融合及雇佣残疾人法》)。另见尼加拉瓜国家人权委员会提交的关于尼加拉瓜第 763 号法的资料，以及马尔代夫国家人权委员会提交的关于马尔代夫第 8/2010 号法的资料。

⁶³ 例如，见意大利提交的资料，说明为雇佣残疾人的雇主提供易获得的经济激励的情况，以及为合理便利提供财政援助的情况(第 68/99 号法第 14 条)。

⁶⁴ 劳工组织，《通过企业调整促进多样性和包容性：实用指南》(日内瓦，2016 年)。

⁶⁵ 世界卫生组织和世界银行，《世界残疾报告》(2011 年)，第 239 页。

52. 除了工作地点的物质环境无障碍之外，残疾人还需要无障碍的交通和支助服务，以到达他们的工作地点。属于工作进程一部分的工作、就业招聘广告、选择过程以及工作地点的通信等所有信息都必须通过手语、盲文、无障碍电子格式、替代文字、替代增强沟通模式、手段和格式等实现无障碍化。所有的工会和劳工权利也都必须无障碍，培训机会和获得就业资格也必须实现无障碍。⁶⁶

53. 残疾人权利委员会在其最近的结论性意见中建议缔约国：

(a) 根据其第 2 号一般性意见(2014 年)和可持续发展目标的具体目标 11.2 和 11.7，与残疾人组织协商，制定并实施一项全面的国家计划，查明所有领域，包括建筑环境、交通和通信技术方面无障碍的阻碍因素，并提供必要的资源消除这些障碍；⁶⁷

(b) 确保所有与公共行政和公共采购有关的法律和措施包含残疾人无障碍要求，包括采用通用设计，⁶⁸ 并采取措施，提供更多关于建筑环境和公共服务无障碍的信息和分类数据，提供是否提供手语翻译的信息；⁶⁹

(c) 建立一个机制，监测《公约》涵盖的所有领域无障碍标准的遵守情况，并对不遵守者进行制裁；⁷⁰ 为残疾人开发和促进他们使用无障碍和低成本的交流方式，如易读、盲文和手语；⁷¹ 并对服务提供商、交通运营商、建筑师、设计师、规划师、工程师和程序员进行无障碍问题的培训。⁷²

四. 工作权与其他基本人权的相互依存关系

A. 社会保障权

54. 许多人权文书都承认社会保障权，包括《经济社会文化权利国际公约》(第九至第十条)。《残疾人权利公约》提到社会保护权，并将这一权利与适当生活水平权联系起来，还提及适足食物、衣服和住房以及不断改善生活条件等问题。该公约还将社会保护权适用于残疾人，承认他们应在不受基于残疾的歧视的情况下享有这项权利，并为他们参与实现这一权利的所有努力确立了一条途径(第二十八条)。

55. 虽然工作权与所有其他人权相互依存，不可分割，但必须强调国家义务在工作权和社会保障方面的特殊互补性。如上文所述，工作权并不意味着获得就业的绝对和无条件的权利。这意味着承认以下问题，即虽然各国有采取积极的就业政策的义务，但为每个人提供就业可能超出它们的控制范围。

⁶⁶ 残疾人权利委员会，第 2 号一般性意见(2014 年)，第 41 段。

⁶⁷ 例如，见 CRPD/C/CUB/CO/1，第 22 段；及 CRPD/C/NER/CO/1，第 16 段。

⁶⁸ 例如，见 CRPD/C/ESP/CO/2-3，第 17(a)段；及 CRPD/C/AUS/CO/2-3，第 18(c)段。

⁶⁹ 例如，见 CRPD/C/ECU/CO/2-3，第 22(c)段；及 CRPD/C/SEN/CO/1，第 16(a)段。

⁷⁰ 例如，见 CRPD/C/ALB/CO/1，第 20(b)段。

⁷¹ 例如，见 CRPD/C/VUT/CO/1，第 19(d)段；及 CRPD/C/KWT/CO/1，第 19(c)段。

⁷² 例如，见 CRPD/C/GRC/CO/1，第 14(b)段；及 CRPD/C/RWA/CO/1，第 18(b)段。

56. 不能实现工作权意味着在社会保障权方面更严格的义务。事实上，经济、社会及文化权利委员会已将失业确定为应由社会保障覆盖的情况。委员会在其第 19 号一般性意见(2007 年)中指出，缔约国必须努力提供补助，以便弥补因为无法获得或者保留适当工作而引起的收入的减少或损失。⁷³

57. 经济、社会及文化权利委员会还在第 19 号一般性意见(2007 年)中指出，社会保障制度应包括非缴费型计划，例如普及计划，因为缴费型或基于保险的计划不可能充分覆盖所有人。⁷⁴ 这对于残疾人和残疾青年尤为重要，因为他们失业率高，在非正规部门的比例过高，所以他们可能没有能力向社会保障体系缴款。除了促进非正规经济部门当中的残疾人的收入保障以外，社会保障还有助于释放他们的生产潜力，促进他们向正规经济过渡。

58. 此外，经济、社会及文化权利委员会也将残疾确定为应由社会保障覆盖的情况。委员会强调向残疾人提供适当收入支助的重要性。因为残疾或与残疾有关的因素，有些残疾人暂时丧失了收入或收入有所减少；有些失去了就业机会；有些还有永久性残疾。这种支助应反映残疾人士对于协助和其他经常与残疾相关的开支的需要，并且应当包括家庭成员和其他非正规照料人员。⁷⁵

59. 经济和社会事务部在最近的一项研究中指出，几乎所有国家都有一项以法律为基础的计划，向残疾人提供现金福利；然而，其中大多数是缴费型计划，在完全或部分残疾的情况下充当替代收入。世界上不到一半的国家提供非缴费型福利，在大多数情况下，通过该计划提供的补助金不足以确保适当生活水准，甚至不足以覆盖残疾相关额外支出。⁷⁶

60. 残疾人权利特别报告员强调，社会保护是实现社会包容和残疾人积极参与的根本。⁷⁷ 事实上，社会保护可以确保残疾人及其家人的经济安全，并有助于为他们融入社会创造有利环境。例如，社会保护通过提供现金福利，可以帮助支付残疾人的额外费用，如辅助器具、无障碍交通或支助服务等，成为残疾人享有受教育权和体面工作权的促进因素。⁷⁸ 另一方面，促进提供就业机会可以促进残疾人获得基于工作的社会保护计划。

61. 为了促进残疾人参与劳动力市场，残疾福利的设计必须以残疾的人权方针为基础。例如，当残疾津贴把支付残疾额外费用的支助或获得医疗服务的支助与旨在减贫的收入绑定在一起，则当残疾人获得高于贫困线或最低收入门槛的收入时，就可能会失去全部福利待遇。让这个问题更加难办的是把残疾津贴与作为资格标准的“无法工作”这一前提联系在一起，这不仅会强化对残疾人的陈规定型观念，还会扼杀残疾人对进入劳动力市场的任何期待从而长期依赖于残疾津贴。⁷⁹

⁷³ 经济、社会及文化权利委员会关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见(2007 年)，第 16 段。另见劳工组织《1988 年促进就业和失业保护公约》(第 168 号)，第十条第 1 款。

⁷⁴ 经济、社会及文化权利委员会，第 19 号一般性意见，第 4(b)段。

⁷⁵ 同上，第 20 段。

⁷⁶ 联合国，经济和社会事务部，《通过社会保障促进包容：2018 年世界社会状况报告》(纽约，2018 年)，第 68-72 页。

⁷⁷ A/70/297，第 2 段。

⁷⁸ 见希腊提交的资料，说明为残疾人支付残疾相关费用提供财政援助的制度。

⁷⁹ A/70/297，第 52 段。

62. COVID-19 疫情凸显出全面和包容的社会保护的重要性，这种保护应提供适当生活水准所必需的收入保障，覆盖与残疾有关的费用，包括辅助器具和获得个人援助等支助服务的费用。有针对性的社会保护措施，如现金转移和包括食品在内的实物支持，是各国用来减轻疫情巨大经济影响的重要工具。⁸⁰

63. 各国应确保社会保护计划扎根于国家法律，并确保促进将残疾人融入社会作为社会保护制度的一个具体目标。此外，各国应最大限度地利用现有资源，创造必要的财政空间，确保残疾人在与其他人平等的基础上享有主流的社会保护方案，如失业福利、减贫方案、住房方案和退休福利；以及享有针对残疾有关需要和开支的具体方案和服务。

64. 最后，社会保护方案应促进性别平等，处理残疾妇女和女童面临的权力失衡和多种形式的歧视，这一点至关重要。在设计和实施此类方案时，社会保护制度应考虑残疾和性别等因素，如妇女和女童不平等地承担无酬照护工作这一负担。

B. 接受包容性教育的权利

65. 享有受教育权是行使体面工作权的一个重要先决条件。《世界人权宣言》第二十三条和第二十六条第一款以及《经济社会文化权利国际公约》第六条第二款和第十三条第二款将工作权与受教育权联系起来，并认为技术和职业指导及培训是这两项权利的基本组成部分。

66. 普遍性和不歧视原则是受教育权的核心，包容性教育被认为是各国保证受教育权普遍性和不歧视的最适当的制度。⁸¹《残疾人权利公约》确认，为使残疾人行使这一权利，必须实行包容性的教育制度，因此，受教育权是接受包容性教育的权利(第二十四条)。

67. 包容性教育对于为包括残疾人在内的所有学习者实现高质量教育以及发展包容性、和平和公平的社会至关重要。正如联合国人权事务高级专员关于残疾人受教育权的专题研究所反映的那样，只有包容性教育制度可为残疾人提供优质教育和社会发展，并保证受教育权的普遍性和不歧视。⁸²

68. 然而，数百万残疾人继续被剥夺受教育权。更多的残疾人只能在与同龄人隔离的情况下获得教育，而且接受的教育质量低下。此外，交叉歧视和排斥对实现受教育权构成重大障碍，特别是对残疾妇女和女童而言。各国应查明和消除这些障碍，包括基于性别的暴力和不重视对妇女和女童的教育，还必须采取具体措施，确保受教育权不受性别和残疾相关歧视的阻碍。例如，应该删除教科书和课程中关于性别和残疾的有害成见。各国必须确保残疾女童和妇女获得并始终享有教育，作为她们发展、进步和增强权能的途径。⁸³

⁸⁰ Socialprotection.org, “Inclusion of persons with disabilities in social protection for COVID-19 recovery and beyond”, November 2020.

⁸¹ 另见，CRPD/C/ARG/CO/1；及 CRPD/C/ESP/CO/1。

⁸² A/HRC/25/29，第 3 段和 68 段。

⁸³ 残疾人权利委员会，关于包容性教育权的第 4 号一般性意见(2016 年)，第 46 段。

69. 残疾人权利委员会在其第 4 号一般性意见中指出，高质量的包容性教育必须通过让残疾人获得参与开放的劳动力市场以及开放、包容和无障碍的工作环境所需的知识、技能和信心，为他们的职业生活做准备。⁸⁴

70. 技术和职业指导及培训旨在促进个人发展和个人有意义地参与社会，因此是教育这一整体的重要组成部分，也是在劳动力市场创造平等条件的重要措施。事实上，获得培训和能力建设方面的机会不平等导致劳动力市场的不平等。获得、发展和更新技能和知识是个人在整个职业生涯中发展和自我实现的重要内容，所有方面对实现工作权都是不可或缺的。⁸⁵

五. 结论

71. 偏见、有害的成见以及物理环境、交流和态度等方面的障碍限制残疾人获得体面工作的机会。这些限制反过来导致残疾人的潜力受到忽视，并限制他们利用自己的能力和才能谋生的机会，因此，这些限制对直接受影响的人和更广泛的社会都是有害的。

72. 残疾人面临的高失业率以及他们在非正规部门和自营职业中比例过高，都表明需要采取紧急行动，处理残疾人在获得工作和工作领域以及教育和培训方面面临的环境、社会和经济障碍。

73. 为了消除这些障碍，各国应基于残疾的人权模式和性别平等原则，不仅在体面工作领域，而且在相互关联和相互依存的权利方面，如社会保障权和受教育权等方面，制定协调一致的立法、政策和预算措施。

74. 应与残疾人协商，在就业、教育和社会保障这三个相互关联的领域采取针对残疾问题的主流措施，以确保残疾人能够主宰自己的生活，并获得赋权，为其所在社会的发展、繁荣和福祉做出贡献。

75. 具体而言，各国应：

(a) 保护残疾人在进入和参与劳动力市场时免受一切形式的劳动剥削和基于残疾的歧视，包括为此逐步淘汰“庇护式就业”和取消专门保留的职业；

(b) 确保残疾人享有公正和良好的工作条件，包括安全和工作条件、能够确保适当生活水准的工资、获得社会保障和同值工作同等报酬；

(c) 定期检查工作，收集按年龄和性别分列的残疾人数据，以帮助处理违反劳动标准导致侵害残疾工人的问题；

(d) 确保在获得工作、继续就业、职业发展以及安全和工作条件方面的平等和不歧视，包括：

⁸⁴ 同上，第 56 段。

⁸⁵ 见古巴、危地马拉、葡萄牙、俄罗斯联邦、西班牙和泰国提交的资料，以及格鲁吉亚国家人权机构提交的有关职业培训和能力建设机会的资料。

- (一) 通过针对雇主和整个社会的提高认识运动、教育和培训措施，消除有关包括残疾妇女和女童在内的残疾人的能力的有害成见，以促进残疾人在工作领域的尊严、能力和贡献；
- (二) 取消关于“工作能力”的残疾评估，这是残疾的医学模式的遗产；
- (三) 公共部门雇用残疾人；
- (四) 为雇用残疾人提供激励措施，包括确定获得公共采购方面的优势，并强制私营部门履行配额义务；
- (五) 公共部门提供合理便利，并确保私营公司意识到并遵守其提供合理便利的义务；
- (六) 加大努力促进工作场所的无障碍环境，包括信息和通信的无障碍环境；

(e) 投资于全面和包容性的社会保护，提供适当生活水准所需的收入保障，并支付与残疾有关费用，包括辅助器具和获得个人援助等支助服务费用，从而减轻失业对残疾人的负面影响及其在非正规经济行业所占比例过高的情况，并考虑不成比例地承担无偿照护工作的残疾妇女和女童的具体需要；

(f) 促进对求职者及有意提高职业或专业技能的人的包容性教育、技术和职业培训，以及促进平等和无障碍，以便为残疾人提供更多从事新职业的机会，同时消除教科书和课程中有害的性别观念和对残疾的成见；

(g) 在国内和通过国际合作调集资源，最大限度地利用现有资源，促进实现残疾人获得体面工作、社会保障和包容性教育的权利，包括采取累进税收措施，加强收税能力，扩大财政空间，打击逃税、腐败和其他形式的财务虐待。

76. 向绿色经济的过渡、快速的技术进步和 COVID-19 疫情为各国提供了前所未有的机会，可借此机会建设一个更好的、具有包容性、无障碍和可持续的就业环境，这一环境可从残疾人尚未得到开发的巨大潜力当中获益。