



残疾人权利公约

Distr.: General
26 March 2024
Chinese
Original: English

《残疾人权利公约》缔约国会议

第十七届会议

2024年6月11日至13日，纽约

临时议程* 项目 5(b)(三)

与执行《公约》有关的事项：圆桌讨论

促进残疾人获得体面工作和可持续生计的权利

秘书处的说明

本说明由秘书处根据《残疾人权利公约》缔约国会议主席团的指导下，经与联合国各实体、民间社会代表和其他相关利益攸关方协商编写，以促进关于“促进残疾人获得体面工作和可持续生计的权利”主题的圆桌讨论。本说明概述了目前适用的国际规范框架，包括缔约国根据《公约》承担的义务，并提出了履行这些义务的关键措施，以进一步促进所有残疾人获得体面工作和可持续生计的权利，并实现包容性发展。秘书处谨此向《残疾人权利公约》缔约国会议第十七届会议转递经会议主席团核准的说明。

一. 引言

- 据估计，目前有超过 13 亿残疾人，约占全球人口的 16%，是可为社会和发展作出贡献的重要群体。¹
- 残疾人权利，包括获得体面工作和可持续生计的权利，在《残疾人权利公约》和一些重要的国际商定发展文书中得到充分认可，文书包括《2030 年可持续发展议程》，其中包括“不让任何一个人掉队”的承诺。

* CRPD/CSP/2024/1

¹ 见 www.who.int/health-topics/disability#tab=tab_1。



3. 《公约》通过多年来，尽管采取了许多举措，做出了许多努力，取得了显著进展，但迄今取得的进展参差不齐，且过于缓慢。许多残疾人仍然面临歧视、排斥以及身体、社会、经济和文化方面的障碍，阻碍了他们享有自己的权利。他们中有太多人没有机会充分发挥潜力，参与发展并为发展作出经济贡献。确保残疾人的权利，增强他们的权能，使他们能够充分参与并获得体面工作和可持续生计，是实现人权和可持续发展的必要条件。

4. 随着《2030 年议程》执行工作的中点已经过去，未来峰会的筹备工作正在进行，国际社会有机会特别关注世界残疾人的状况，并确保落实残疾人权利。在此背景下，在《残疾人权利公约》缔约国大会第十七届会议上，各国和民间社会将举行一次圆桌会议，重点讨论促进残疾人获得体面工作和可持续生计的权利。圆桌会议的与会者将审查所取得的进展，确定和应对现有和新出现的挑战，并探讨进一步促进残疾包容以及残疾人体面工作和可持续生计权利的战略。

5. 本说明提供总体背景和相关资料，旨在促进圆桌会议的讨论。为明确起见，本说明采用国际劳工组织(劳工组织)做法，认为“体面工作”是指生产性就业，能提供公平的收入、安全的工作条件、对工人及其家庭的社会保护、个人发展和社会融合的前景、表达自由、组织和参加工会的自由以及人人机会和待遇平等。² “生计”一词被广义地理解为个人获得生活必需品的的方式。它可能涉及为政府机构、企业或组织工作，可以现金或实物支付报酬，可单独或集体进行，可在家里或社区进行。如果一种生计能够应对压力和冲击并从中恢复，能够维持或增强一个人的能力和资产，不仅为工人个人提供可持续生计机会，而且还在短期和长期内为其他人的生计带来净效益，那么这种生计就“可持续”。

二. 国际规范框架

6. 目前的国际规范框架由关于人权和发展的国际文书组成，为解决有关问题，即残疾人获得体面工作和可持续生计的权利以及促进这些权利提供了全面指导。

7. 《公约》于 2006 年通过，得到 191 个缔约国的批准，³ 是涉及残疾人体面工作和可持续生计权利最重要的具有法律约束力的文书。《公约》确立了一套相互关联和相辅相成的条款，涉及可以通过各种途径实现的权利，包括通过劳动力市场正规或非正规经济中的体面工作、自营职业、建立和经营合作社或企业，以及通过确保获得资金和社会保护及援助。值得注意的是，根据《公约》第二十七条，缔约国确认并有法律义务采取措施促进这些权利，包括有机会在开放、具有包容性对残疾人不构成障碍的劳动力市场和工作环境中，为谋生自由选择或接受工作的权利。《公约》要求各国采取措施，包括通过立法，禁止歧视，提供公正和良好的工作条件，确保同工同酬，促进残疾人在公共和私营部门的就业机会和职业发展，确保在工作场所提供合理便利，促进在开放的劳动力市场获得工作经验，促进职业和专业康复、保留工作和恢复工作方案。缔约国还

² 见 www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm。

³ 截至 2024 年 3 月 26 日。

必须确保残疾人能够在与其他人平等的基础上行使其劳动和工会权利，不被奴役或驱役，并受到保护，不被强迫或强制劳动。

8. 为确保残疾人有机会获得可持续生计，《公约》缔约国必须采取步骤，促进残疾人在公共和私营部门就业、自营职业、创业以及发展合作社和自己的企业的机会，并确保他们获得适当和负担得起的服务和援助。《公约》第二十七条第(八)款吁请缔约国通过适当的政策和措施，其中可以包括平权行动方案、奖励和其他措施，促进私营部门雇用残疾人。第四条要求各国采取措施，消除任何个人、组织或私营企业基于残疾的歧视；第九条规定，确保向公众开放或为公众提供设施和服务的私营实体在各个方面考虑为残疾人创造无障碍环境。

9. 在《公约》第二十八条中，缔约国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；缔约国确认残疾人有权获得社会保护，并有权在不受基于残疾的歧视的情况下享有这项权利；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进这项权利的实现，包括采取措施：确保残疾人平等地获得洁净供水，并且确保他们获得适当和价格低廉的服务、用具和其他协助，以满足与残疾有关的需要；确保残疾人，尤其是残疾妇女、女孩和老年人，可以利用社会保护方案和减贫方案；确保生活贫困的残疾人及其家属，在包括适足的培训、辅导、经济援助和临时护理方面，可以获得国家援助；确保残疾人可以平等参加公共住房方案，享受退休福利和参加退休方案。

10. 在《2030年议程》中，会员国承诺不让任何一个人掉队，并强调各国有责任尊重、保护和促进所有人的人权和基本自由，不加任何区别，包括残疾或其他状况。可持续发展目标8反映了国际社会对实现充分和生产性就业和体面工作以及包括残疾人在内的所有人同工同酬的长期承诺。

11. 其他国际文书，特别是《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，也重视妇女和男子，包括残疾人，充分和平等地参与正规劳动力市场。

12. 劳工组织的社会保护标准包括若干公约和建议。劳工组织在关于国家社会保护最低标准的第202号建议中，指导各国建立和维持国家界定的社会保护最低标准，作为国家社会保护制度的基本要素。⁴这种社会保护最低标准应至少保证有效获得基本卫生保健、教育和营养安全，以及在整个生命周期国家一级界定的基本收入保障。建议中提出的一些原则与残疾人有关，包括不歧视、性别平等和响应具体需求的原则，以及尊重社会保护所涵盖的人的权利和尊严的原则。

13. 教育和培训对就业机会有直接影响。在这方面，《2030年议程》规定，必须确保平等获得各级教育和职业培训(目标4的具体目标4.5)，并确保包括残疾人在内的所有人获得终身学习机会，以帮助他们获得利用各种机会和充分参与社会所需的知识和技能。促进残疾人获得职业康复、技能发展和就业，以此作为

⁴ 劳工组织，《国际劳工组织的战略：人人享有社会保护-建立社会保护最低标准和全面社会保护制度》(2012年，日内瓦)。

提高其生活水平的手段，也是劳工组织有关残疾人的一些标准的基本目标，包括关于职业康复的第 99 号建议和《1983 年(残疾人)职业康复和就业公约》(第 159 号)及其附带的第 168 号建议。

三. 实现体面工作和可持续生计权利方面的关键问题和挑战

14. 自《公约》生效以来，各区域的缔约国一直在努力促进残疾人权利，并取得进展。最显著的发展之一是使国家法律和政策与《公约》相一致。2016 年，在联合国 193 个会员国中，超过 60%的国家在其法律中纳入了专门针对残疾人的禁止歧视和保障同工同酬的条款。⁵ 22 个国家的宪法明确保障残疾人的工作权利或禁止对残疾人的就业歧视。一些国家还制定了国家就业政策，其中包括确保残疾人机会平等的具体规定。⁶

15. 世界各国已采取举措，促进包容性就业和残疾人获得体面工作的权利，包括开展提高雇主认识的运动，有针对性的职业培训方案，支持残疾人求职和申请工作，鼓励雇主雇用残疾人，为希望创业的残疾人提供技术和财政支持，努力让残疾人和公众参与促进残疾人就业的政策和行动。

16. 令人鼓舞的是，私营部门越来越有兴趣雇用残疾人。这体现在阿根廷、肯尼亚、尼日利亚、乌干达和乌拉圭等国建立了国家商业和残疾问题网络，以及承诺包容残疾问题的全球商业组织。⁷ 残疾人就业问题开始在公司可持续性报告中受到更多关注。这方面的一个例子是欧洲联盟关于公司可持续性报告的新指令。⁸ 工会也更加重视残疾人就业问题。

17. 尽管采取了上述举措，迄今为止，全球范围内的进展并不均衡，也很缓慢。残疾人仍遭受严重歧视，每三个人中就有一人报告遭受歧视，是非残疾人的两倍。⁹ 在工作和就业领域，残疾人仍然遭受歧视，特别是残疾妇女、土著残疾人、心理残疾者和处境脆弱的残疾人，包括生活贫困的残疾人，他们遭受着歧视性待遇及其后果。尽管劳动力市场上几乎所有工作都可以由残疾人来做，而且如果环境中的障碍被移除，大多数残疾人都可以发挥生产力，但发展中国家和发达国家的残疾人在实现其权利方面继续面临重大挑战。残疾人更有可能失业，或在非正规部门工作，就业更不稳定，他们获得社会保护、体面工作条件和劳动权利的机会有限。性别与残疾的交叉给残疾青年妇女带来了双重负担，她们比非残疾青年妇女或残疾青年男子更有可能失学，识字率也更低。她们更有可能失学，没有就业，而是从事无酬照护工作，在健康和经济方面存在显著差距。

⁵ 2018 年《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，2019 年)。

⁶ 国际劳工组织，“将残疾人纳入国家就业政策”，2015 年 9 月。

⁷ 例如，“价值 500 强”。

⁸ Disability Hub Europe, “A strengthened future for sustainability corporate reporting, including new social aspects such as employment and inclusion of persons with disabilities”, 10 November 2022.

⁹ 《2023 年可持续发展目标报告：特别版——人类和地球拯救计划》(联合国出版物，2023 年)。

A. 失业的可能性更大

18. 根据劳工组织的一份报告，在一半以上有数据可查的国家中，残疾人的失业率高于非残疾人。残疾人的失业率中位数为 7.6%，而非残疾人的失业率为 6.0%。¹⁰

B. 在劳动力市场的不活跃率高

19. 与非残疾人相比，残疾人更有可能被排除在劳动力队伍之外，这意味着他们既没有就业，也没有在找工作。在全球范围内，所有区域的残疾人与非残疾人之间的不活跃率差距持续超过 30 个百分点。¹¹ 高不活跃率表明劳动力市场长期存在障碍，因为大多数残疾人没有工作，也不找工作。任何时长的失业，尤其是长期失业，都会对未来参与劳动力市场的结果产生重大影响。较长时间的失业不可避免地导致许多残疾人失业或被迫在非正规经济部门工作。劳动力市场中如此高的不活跃率具有重大政策影响，因为这可能是残疾人陷入长期贫困的重要原因。

C. 就业率低

20. 全世界 91 个国家和地区的现有数据显示，只有 36% 的工作年龄残疾人就业，而非残疾人的就业率约为 60%。¹² 劳工组织报告说，残疾人和非残疾人之间的就业差距在老年人中更大，残疾妇女和男子之间的差距在该年龄组中也更大。¹³ 研究表明，在许多社会中，青年残疾人不愿寻求就业，在招聘过程中和工作场所面临歧视性做法，包括有出入障碍的工作场所。¹⁴

D. 不稳定状况的风险更高

21. 即使残疾人就业，与一般人口相比，他们也可能面临不成比例的不稳定状况。例如，在许多国家，残疾人更有可能在非正规部门工作，非正规部门的特点通常是缺乏保障和福利，残疾人也更有可能从事自营职业。残疾人在非正规部门工作的可能性是非残疾人的四倍。在全球范围内，50% 的就业残疾人是自营职业者，而非残疾人的这一比例为 41%。¹⁵

E. 收入较低的倾向

22. 残疾雇员的工资往往低于非残疾雇员。研究表明，在一些国家，残疾工人和非残疾工人之间的工资差距可高达 49%。在残疾群体中，生活在农村地区的残疾人和妇女往往收入最低。2012 年，在一个国家，残疾妇女的收入比残疾男

¹⁰ 国际劳工组织，“国际劳工组织新数据库凸显残疾人劳动力市场挑战”，2022 年 6 月 13 日。

¹¹ 劳工组织，劳工组织统计数据库。可查阅 <https://ilostat.ilo.org/data/>。

¹² 《残疾与发展问题报告》。

¹³ 劳工组织，劳工组织统计数据库。

¹⁴ Sally Lindsay and others, “Ableism and workplace discrimination among youth and young adults with disabilities: a systematic review”, *Journal of Occupational Rehabilitation*, vol. 33, No. 1 (2023).

¹⁵ 劳工组织，劳工组织统计数据库。

子少 16%，而在另一国家，61%生活在农村地区的残疾人收入低于最低工资，而城市地区的这一比例为 36%。¹⁶

F. 缺乏合理便利

23. 虽然许多国家都有关于合理便利的法律规定，但其实际执行往往不足。雇主在提供合理便利和使其工作场所无障碍方面普遍缺乏技术和财政援助。来自 8 个国家的数据显示，平均 30%的残疾人报告说，他们的工作场所对他们构成障碍或无法无障碍出入。¹⁷ 在 7 个国家，23%的成年残疾人需要但没有工作辅助产品。¹⁸ 2022 年，全世界仅有 62%的职业介绍所为轮椅使用者提供无障碍环境，13%的职业介绍所为部分无障碍环境，25%的职业介绍所为完全无障碍环境。¹⁹ 许多残疾人别无选择，只能从事非全时工作，因为全时工作不允许他们有足够的为工作做准备。残疾工人往往需要花费更多的时间和额外的费用上下班，而且往往找不到或负担不起他们所需的无障碍交通和相关服务。在获得必要便利的情况下，残疾人可以从事全职工作。由于所有这些障碍，许多有工作能力的残疾人无法获得工作，仍然是劳动力中未得到充分利用的一部分。

G. 教育和专业培训

24. 教育和培训对于寻找和保留体面工作和可持续生计的重要性众所周知。教育和培训有助于改变现状：残疾人就业的比例随着教育水平的提高而增加。然而，在既没有就业也没有接受教育或培训的年轻人中，残疾青年的比例明显偏高。一项研究表明，在 2021 年，残疾青年既不就业也未接受教育或培训的可能性几乎是而非残疾青年的两倍。²⁰

H. 获得金融服务

25. 获得金融服务，包括获得信贷，至关重要，可以帮助许多残疾人摆脱贫困，追求体面和可持续的生计。然而，由于许多因素，残疾人并不总能获得这些亟需的服务，例如银行设施无法实际使用，或在线服务无法虚拟使用。自营职业或集体经济活动的最大障碍之一是缺乏启动资金，有时还缺乏创业或小企业管理技能。现有数据表明，2022 年，发达国家和发展中国家约有三分之一的银行无法为轮椅使用者提供无障碍服务，或只能提供部分无障碍服务。²¹ 发达国家近四分之一的自动柜员机和发展中国家一半的自动柜员机无法为轮椅使用者提供无障碍服务或仅提供部分无障碍服务。网上银行已成为金融服务的重要工具，然而在 9 个国家中，平均只有 17%的残疾人使用手机进行金融交易，而非残疾人

¹⁶ 《残疾与发展问题报告》。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 劳工组织，劳工组织统计数据库。

¹⁹ 经济和社会事务部，根据挪威科技工业研究院和世卫组织的数据。

²⁰ 劳工组织，劳工组织统计数据库。

²¹ 经济和社会事务部，根据社会英雄组织的数据。

的这一比例为 21%。²² 缺乏信贷，加上工作机会有限和费用较高，特别是医疗保健和辅助设备的费用较高，仍然是残疾人生活发展的主要制约因素。

I. 社会保护

26. 社会保护制度，包括针对残疾人的福利，可以支持个人及其家庭支付与残疾有关的额外费用以及水、电、食品、卫生保健和住房等共同需求的费用。然而，尽管大多数国家现在提供某种残疾福利，但其覆盖率往往很低。那些最需要这些福利的人，包括许多残疾的非正式工人，往往被排除在外。根据《2023 年可持续发展目标报告》，全球仅有 28% 的严重残疾人士能够获得残疾福利，低收入国家仅有 1% 的严重残疾人士能够获得残疾福利。²³ 在许多国家，残疾福利(包括非缴费型和缴费型)的设计方式有时使残疾人及其家庭需要决定是寻找工作还是选择残疾福利。即使在残疾福利很低的情况下，残疾人也往往决定不冒险进入劳动力市场。

27. 这对许多残疾人产生了破坏性影响。在 37 个国家进行的一项研究表明，2020 年，在冠状病毒病(COVID-19)大流行暴发后，83% 的残疾父母或照料者失去了一半以上的收入，而非残疾人的这一比例为 66%。²⁴ 然而，只有 44% 的国家宣布了针对残疾人的 COVID-19 相关社会保护救济措施。²⁵

28. 目前的全球经济放缓可能会迫使更多残疾工人接受缺乏工作保障和社会保护的低质量和低收入工作。随着向绿色和数字经济体系过渡的加速以及人口结构转型的展开，对普遍社会保护和体面工作机会的需求只会增加，特别是在危机时期。

J. 在今后的工作中促进残疾人包容和体面工作权方面新出现的挑战和机遇

29. 由于新兴技术、全球化和人口变化(包括人口老龄化、移民和城市化)以及气候变化等大趋势，工作世界目前正在发生重大变化，这可能导致变革以及不确定性或破坏。其中许多变化可能重塑就业市场和数十亿人的生计。虽然这些变化为提高生产力和创新提供了良机，但也给工人和求职者，包括许多残疾人带来了挑战。

30. 其中一个新出现的挑战是，随着新技术被引入招聘流程，如何确保无障碍和包容性环境(见 [A/HRC/49/52](#))。例如，人工智能越来越多地用于招聘。人工智能系统经过培训，可以根据远程视频面试确定哪些求职者将成为出色的工作人员。然而，这些系统在设计时往往没有考虑到残疾人的视角和存在。这些系统会考察说话模式、语调、面部动作和其他指标，并就哪些人应该被邀请参加后

²² 经济和社会事务部，根据人口与健康调查的数据。

²³ 《2023 年可持续发展目标报告》。

²⁴ Save the Children, *The Hidden Impact of COVID-19 on Children and Families with Disabilities* (London, 2020).

²⁵ 国际劳工组织和联合国残疾人权利伙伴关系，“为应对 2019 冠状病毒病危机而采取的对残疾人及其家庭的社会保护措施：最新趋势概览”，2021 年 6 月。

续面试和哪些人不应该获得工作提出建议。由于残疾人没有充分参与这些系统的培训，这些系统往往会歧视其面部表情和声音受残疾严重影响的应聘者，即耳聋、失明、语言障碍和有中风后遗症的残疾应聘者，以及歧视需要合理便利的残疾应聘者。²⁶ 这些问题还延伸到人工智能在员工监控和绩效管理中的应用。在有关人工智能的辩论中，残疾问题很少被纳入议程，而那些倡导残疾人权利的人在很大程度上仍然没有意识到这些新兴技术的潜在影响。人工智能人力资源技术的开发人员通常不需要证明他们的产品对求职者或残疾员工是安全和包容的。

四. 前进道路：呼吁加快行动

31. 《2030 年可持续发展议程》的实施已过半，会员国、联合国系统和民间社会团体所作的承诺和采取的举措取得了显著进展，特别是在加强政策框架，使之有利于促进体面工作和可持续生计权利方面。目前的挑战是推广现有的良好做法和成功经验，并加快《公约》的执行进展，因为在实现包容残疾的可持续发展目标方面，特别是在残疾人参与劳动力市场和取得成果方面，进展相当缓慢且不均衡。此外，人工智能等技术的快速变革以及人口变化和气候变化也带来了新的挑战。

32. 通过 2023 年可持续发展目标峰会的政治宣言，会员国重申致力于通过将政策和行动重点放在包括残疾人在内的最贫困和最弱势群体上，实现可持续发展和共同繁荣。

33. 在未来峰会召开之前，国际社会正处于一个关键时刻，这是一个重要的机会，可以认真审视体面工作，将其作为减少贫困和不平等现象的一个关键杠杆，同时促进残疾人的权利和包容。

34. 迫切需要呼吁加快行动，以应对现有的障碍和挑战，包括那些一直限制残疾人实现体面工作和可持续生计权利前景和机会的障碍和挑战。这些障碍和挑战包括歧视、污名化、负面态度、工作场所和商业场所缺乏无障碍环境、获得高质量教育和技能培训的机会有限、缺乏获得金融服务的机会以及为残疾工人提供的合理便利有限。

35. 全球经验表明，兼顾残疾人的发展政策很重要，有助于在实现体面工作和可持续生计权利方面发挥作用。可在不同层面，即在系统层面(如改进政策和立法)、方案层面(如提供合理便利)和/或个人层面(如提供新技能培训)采取应对措施。

36. 展望未来，可利用各种政策工具包来进一步促进残疾人获得体面工作和可持续生计的权利。例如，可以采取响应残疾问题的行动，弥合可能加剧残疾人之间现有不平等的数字鸿沟。通过为残疾人提供平等获取技术(包括辅助设备)、

²⁶ Meredith Whittaker and others, “Disability, bias, and AI”, AI Now Institute 的报告, 2 November 2019。

数字扫盲和技能以及技能提升培训的机会，将增强残疾求职者和工人的权能，使他们更具韧性，能够适应快速变化的工作性质。通过适当的立法、金融、税收和行业监管组合，包括激励措施，将鼓励和支持雇主雇用和留住更多具备所需技能的残疾工人。应进一步探索这些政策工具和措施的潜力，以帮助推动残疾人权利的实现，并增强他们的权能，使他们能够利用这些新机遇，更好地把握职业发展，在开放的劳动力市场上取得成功，并为自己和家人谋求可持续的生计。

五. 供小组审议的指导性问题

37. 建议圆桌讨论会审议以下问题：

- (a) 在按照《公约》要求建立一个开放、包容和无障碍的劳动力市场方面，事实证明哪些公共政策工具有效？
- (b) 雇主如何才能更积极地确保让残疾人融入工作场所？
- (c) 请举一两个例子，说明精心设计的社会保护政策如何以及为何支持残疾人满足其与残疾有关的具体需求和获得费用，同时避免阻碍他们寻找工作或重返工作岗位。
- (d) 各国政府、雇主和残疾人组织可以做些什么来确保所有残疾人，包括残疾妇女和心理残疾者等处境最边缘化群体行使体面工作和可持续生计的权利？
- (e) 各国政府、包括联合国在内的国际机构、残疾人组织和更广泛的民间社会，包括私营部门，可以做些什么来塑造未来的劳动力市场，使之在数字经济和绿色经济中更加包容残疾人？
- (f) 在即将召开的未来峰会上，应提出哪些具体措施和行动，以确保和促进残疾人在未来就业中获得体面工作和可持续生计的权利？