



## 第六十八届会议

暂定项目表\* 项目 27(b)

社会发展：社会发展，包括与世界社会状况以及  
与青年、老龄、残疾人和家庭有关的问题

### 前进道路：2015 年之前及之后兼顾残疾人的发展议程

#### 秘书长的报告

##### 摘要

本报告是按照大会第 67/140 号决议要求，作为对关于为残疾人实现千年发展目标和其他国际商定发展目标的大会高级别会议的一项贡献，在大会第六十八届会议前向大会提交的。本报告是与之前两份报告(A/66/128 和 A/67/211)一同印发的，这两份报告提出了关于优先问题的建议，供高级别会议列入其成果。

在过去十年中，大会一直敦促采取紧急行动，为残疾人实现国际商定发展目标、特别是千年发展目标(见 A/64/180、A/65/173、A/66/128 和 A/67/211)。

本报告根据联合国系统在将共有问题纳入主流方面的经验，审查兼顾残疾人的发展方面的良好做法和现行办法。本报告最后建议采取措施，将残疾问题列为所有发展工作的组成部分，从而为即将召开的高级别会议注重行动的成果文件作出贡献。

\* A/68/50。



## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 67/140 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长提交报告，作为对关于为残疾人实现千年发展目标和其他国际商定发展目标的大会高级别会议的一项贡献。前两份向大会提交的报告(A/66/128 和 A/67/211)着重说明了 2015 年之前和之后促进将残疾问题纳入全球发展议程的备选办法。
2. 大会第 66/124 号决议决定于 2013 年 9 月 23 日召开关于为残疾人实现千年发展目标和其他国际商定发展目标的高级别会议，目的是指导国际社会如何确保无障碍环境和确保残疾人参与各方面发展工作。大会要求高级别会议提出一项注重行动的简要成果文件。
3. 不断变化的发展格局为将残疾问题纳入主流发展议程提供了重要机会。本报告说明实地政策和做法之间持续存在的差距，并借鉴了将其他共有问题纳入主流方面的经验，为逐步消除兼顾残疾人的发展面临的现存障碍提供指导。

## 二. 不断变化的发展格局中的残疾问题

4. 1982 年通过的《关于残疾人的世界行动纲领》为处理残疾问题的新方法奠定了基础，其目标是残疾人充分参与和机会均等。世界行动纲领强调残疾人作为发展动力和受益者的作用。二十年后，开始了制定有关残疾问题的国际规范框架的谈判，其结果是于 2006 年通过了《残疾人权利公约》。该公约强调残疾人应在获得促进和分享社会 and 经济发展回报的机会方面与其他人平等，从而强有力地推动了残疾人充分有效参与社会和发展。公约通过切实改善残疾人生活的前景，大大推动了国际规范框架。
5. 大会强调残疾问题与实现国际商定发展目标有直接联系，重申迫切需要将残疾问题纳入为最迟于 2015 年实现千年发展目标而持续进行的努力的主流(见 A/64/180 和 A/65/173)。但是，目标及其相关的具体目标和指标都没有列入残疾问题。因此，一直缺少确保使残疾人参与实现千年发展目标工作的具体政策承诺和问责机制。这限制了残疾人获得能使他们促进发展进程并从中受益的重要资源、设施和服务的机会，而社会其他人士均有此种机会。<sup>1</sup>
6. 此外，缺少有关残疾人的充足数据和统计数字，无法跟踪实现千年发展目标工作的进展情况和评估此种工作的影响。由于残疾人数据和统计数字不足，无法使用证据说明应该采取哪些方法消除障碍和促进无障碍环境，以促进社会进步和发展，使社会所有成员受益。

---

<sup>1</sup> 《残疾问题与千年发展目标》(联合国出版物，出售品编号 C. II. IV. 10)。

7. 有关 2015 年后发展议程的持续讨论一直侧重于 2000 年通过千年宣言后全球发展格局的演变。经济、金融、粮食和能源不安全等一系列全球危机突出显示，需要将人权、平等和可持续性等基本原则纳入发展议程。<sup>2</sup> 这提供了消除不平等以及满足包括残疾人在内的所有人愿望的理想平台。

8. 各次重大联合国会议和峰会产生的成果文件日益认识到残疾问题与发展之间的联系。2012 年联合国可持续发展大会(里约+20)成果文件“我们希望的将来”(大会第 66/288 号决议，附件)着重说明了可持续发展与残疾人积极参与之间的相互联系。但是，还需要进一步采取行动，使残疾人不至于被称为“弱势群体”，使残疾问题本身被视为可持续发展任何新目标中的一个共有主题。2012 年，联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组在题为《实现我们希望人人享有的将来》的报告中呼吁综合政策做法，努力满足所有人建立无恐惧和无匮乏世界的愿望。

9. 当前关于包容性发展的辩论提供了处理残疾人关切问题的重要机会，这些问题一直没有列入以千年发展目标为基础的现有国际发展框架。在这方面，鼓励所有利益攸关方采取紧急行动，在有关 2015 年后发展议程的讨论中增加残疾人观点的能见度。

### 三. 在使残疾人参与发展工作方面取得的进展

#### A. 会员国

10. 在编制本报告过程中，曾请会员国提供：(a) 残疾人状况分析；(b) 将残疾问题纳入发展主流的良好做法和/或准则的信息；(c) 有关在未来五至十年中应在国际和国家两级采取的具体行动的建议，以处理在将残疾问题纳入发展主流方面遇到的优先问题和挑战。会员国、<sup>3</sup> 联合国系统实体<sup>4</sup> 和民间社会组织<sup>5</sup> 作出了答复。一些会员国<sup>6</sup> 提供了有关多种残疾的人口统计信息，这些信息显示，残

<sup>2</sup> 报告(A/65/173)探讨了这些多重危机对残疾人的影响，重申迫切需要采取行动，将残疾问题纳入现有千年发展目标中，并在 2015 年以后继续努力。

<sup>3</sup> 19 个会员国对秘书处经济和社会事务部 2013 年 1 月 14 日普通照会作出了答复：澳大利亚、比利时、巴西、智利、塞浦路斯、厄瓜多尔、芬兰、希腊、洪都拉斯、意大利、牙买加、摩尔多瓦、新西兰、西班牙、瑞典、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、阿拉伯联合酋长国和卡塔尔。

<sup>4</sup> 非洲经济委员会(非洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、西亚经济和社会委员会(西亚经社会)、国际民用航空组织(国际民航组织)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际农业发展基金(农发基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员(难民专员)、世界卫生组织(世卫组织)。

<sup>5</sup> 基督教盲人会国际宣传与联盟、国际残疾与发展联合会、伦纳德·切希尔残疾人组织。

<sup>6</sup> 澳大利亚、比利时、巴西、智利、洪都拉斯、意大利、摩尔多瓦、新西兰、西班牙、瑞典、土耳其和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

疾人在社会方面和福祉指标方面落后于一般公众。提供的信息还显示，一般而言，残疾妇女受到更多歧视和不平等待遇。

11. 以下部分着重说明会员国在将残疾人纳入发展主流方面开展的工作的实例。

12. 许多国家报告，在促进残疾人充分有效参与社会和发展的法律、政策和方案方面取得了进展。意大利最近为促进残疾人权利和融入社会通过了第一个“意大利行动纲领”。智利报告，最近制定了残疾人融入社会国家政策和行动计划。瑞典以《残疾人权利公约》为基础的国家战略计划将包括在五年内实现的具体目标。摩尔多瓦共和国议会通过了残疾人融入社会战略。塞浦路斯也在制定残疾问题国家行动计划，其中包含具体的时间表、资源和目标。洪都拉斯正在更新其残疾问题国家政策，以促进包容性发展。牙买加制定了残疾人国家政策。阿拉伯联合酋长国建立了按年龄和性别分列的残疾数据和统计数据国家框架。西班牙通过了2012年至2020年西班牙残疾问题战略，并且目前正在编制一项相应行动计划。

13. 若干国家还报告，他们建立了保护残疾人权利的监测机制。例如，塞浦路斯报告，共和国部长会议指定了一个联络人、一个协调机制和一个独立机制，以实施和监测《公约》。新西兰指定了一个独立的监督机制并为其提供资金，该机制由人权委员会、监察员办公室和公约联盟(一个残疾人组织团体)组成。残疾问题部长级委员会和独立监督机制每年举行会议，讨论优先事项和审查进展。

14. 一些会员国强调在发展合作倡议内实施残疾问题主流化战略。澳大利亚报告，其指导战略是《惠及全民的发展：制定兼顾残疾问题的2009-2014年澳大利亚援助计划》。<sup>7</sup> 芬兰报告了其“残疾外交”，芬兰残疾专家通过此种途径在国际一级提高人们对残疾人所受歧视的认识。芬兰还报告，其发展合作活动努力将残疾问题纳入所有发展方案的主流，在这个过程中，这些活动：考虑残疾人惠益的可取得性、无障碍性、可接受性和可适应性；设计和执行有目标的项目，以改善为残疾人提供的服务，增进残疾人的机会；将残疾问题纳入所有政策对话、国家谈判和多边合作协定。联合王国正在通过将残疾问题纳入国际发展方案主流，努力推动良好做法。比利时强调加强发展中国家残疾人组织能力的重要性。

15. 若干会员国报告了专门改善残疾人无障碍环境的政策和立法措施。土耳其报告，其2005年《残疾法》推动了公共建筑和交通无障碍环境方面的进展。希腊颁布了法律措施，以确保建立公共空间和服务的无障碍物理环境以及网上行政服务的无障碍环境。卡塔尔在其社会保障部门战略中加入了有利于残疾人的工作环境项目。

16. 会员国还报告了改善社会服务包容性的改革。在希腊，残疾儿童可以得到交通补助，以最大限度地改善其参与学校活动的情况。在厄瓜多尔，在副总统办

<sup>7</sup> 澳大利亚国际发展署，堪培拉，2008年。

室的领导下，残疾人除了获得包括药物和假肢装置在内的商品免税外，还得到公共交通和娱乐折扣。摩尔多瓦共和国正在改革残疾人社会保障制度，以使他们能够融入社会。巴西报告了其“生活不受限”计划，巴西通过该计划为执行与教育、卫生、融入社会和无障碍环境有关的战略行动计划提供资金。

17. 2012年，非洲联盟建立了一个新的残疾问题结构，其中包括法律、方案和体制组成部分。方案组成部分包括《支持非洲残疾人十年大陆行动计划(2010-2019年)》，这是2012年11月26日至30日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟社会发展部长会议上通过的。联合国社会发展委员会残疾问题特别报告员与社会发展部长会议一起，于2012年11月在亚的斯亚贝巴举行了一个多利益攸关方协商会议。在会议上推出了非洲残疾问题论坛，该论坛努力提高认识，加强以证据为基础的研究，支持能力建设，建立和支持非洲大陆内外利益攸关方之间的伙伴关系，从而在非洲内外促进残疾人权利和兼顾残疾问题的发展议程。

## B. 联合国系统

18. 联合国系统继续创新和执行多项政策和方案，将残疾问题纳入其相关计划和工作方案主流。

### 1. 将残疾问题纳入工作方案的活动的进展

19. 若干联合国机构采取步骤，将残疾问题纳入其工作方案。联合国秘书处经济和社会事务部结合大会、经济及社会理事会、社会发展委员会和妇女地位委员会等机构的会议，定期将所有利益攸关方召集在一起，举行协商会议和讨论。该部在本报告所述期间努力解决的优先问题包括无障碍环境、残疾统计、特定残疾人群体(如妇女、青年、儿童和土著人)的状况、应对紧急情况 and 灾难以及国际发展合作。

20. 经济和社会事务部继续与社会发展委员会残疾问题特别报告员合作，促进残疾人机会均等，共同召开了一次会议，以建立一个多利益攸关方合作伙伴关系-非洲残疾问题论坛，并解决精神卫生和残疾妇女等优先问题。

21. 西亚经社会报告了在该区域举办的一些有关残疾统计和衡量残疾方法的区域讲习班。西亚经社会还在编制一个以各国能力发展为重点的区域行动计划，以生成有关残疾人的更可靠的数据。西亚经社会出版了一个有关将残疾问题纳入发展进程主流的小册子，<sup>8</sup> 这本小册子概述了阿拉伯区域残疾问题，并着重说明了将残疾问题纳入发展议程主流的重要问题和挑战。

<sup>8</sup> “管理变革：将残疾问题纳入发展进程主流”(E/ESCWA/SDD/2012/Brochure. 1)。

22. 非洲经委会开展了一些研究，为将残疾问题纳入向会员国提出的政策咨询意见的主流提供了机会。在非洲经委会内部，非洲经委会起草了一项聘用残疾人的政策，并采取了使工作环境更方便残疾人的措施。

23. 拉加经委会最近出版了《2012 年拉丁美洲社会全貌》，<sup>9</sup> 首次尝试绘制该区域残疾问题图谱。

24. 儿基会于 2012 年发起了多利益攸关方残疾儿童全球伙伴关系，吸引了世界各地 200 多个组织加入，以推动残疾儿童的权利。儿基会通过其多指标类集调查，创建了有关发展中国家残疾儿童的最大国际可比数据来源，并正在最后确定残疾筛查和评估的新模块。

25. 世卫组织报告，保健需要得不到满足的情况在弱势人口中更加普遍，在妇女、老年人和贫穷家庭中残疾是一个常见问题。在此方面，低收入国家的残疾流行情况比高收入国家严重。2012 年，世卫组织残疾问题工作队推出了机构残疾问题工具包。工具包为世卫组织驻各国、各地区和领土的办事处提供了有关将残疾问题纳入主流和包容性发展的简要介绍。工具包的目标是帮助消除内部障碍，着重说明将残疾问题纳入技术方案主流的切入点。

26. 若干联合国机构报告了它们促进知识和技能建设的工作。难民署于 2011 年底启动了有关兼顾残疾问题的全球系列培训，以提高有关残疾问题的认识，并使难民署和伙伴方案更具有包容性。2012 年，难民署分发了有关《残疾人权利公约》及其任择议定书的新培训材料，指导如何采取切实办法，执行公约和任择议定书，将残疾问题主流化。

27. 国际民航组织有长期确立的国际标准和建议办法，并制定了有关残疾人航空运输无障碍环境的相关准则。该组织最近更新了这些标准和建议办法，并以国际民航组织《残疾人航空运输无障碍环境手册》的形式出版。除其他外，国际民航组织还提供指导，说明各国可如何根据公约规定的一般义务，为协助残疾人的专业人员和工作人员提供信息和培训。

28. 教科文组织报告，围绕兼顾残疾人这一较为广泛的主题建立了被称为“为残疾人建设包容性社会”的网上知识群体，以分享知识和促进伙伴关系。在 2013 年 2 月举行的信息社会世界首脑会议审查活动上，教科文组织提出了“信息社会世界首脑会议十年期审查与为残疾人建立包容性知识社会的战略指示”。

## 2. 有关后千年发展目标发展框架的观点，以确保兼顾残疾问题

29. 若干联合国机构提出了有关在未来五至十年应在国际和国家两级采取的具体行动的建议，以处理在将残疾问题纳入发展主流方面遇到的优先问题和挑战。

<sup>9</sup> 可在 <http://www.cepal.org> 上查阅。

非洲经委会、拉加经委会、西亚经社会、儿基会和世卫组织呼吁加强有关残疾问题的证据基础，并呼吁改善政策、立法、计划和方案的监测和评价，并建议在残疾问题和无障碍环境问题方面加强协调一致努力。

30. 此外，这些机构建议将以下事项作为关键问题处理：提高认识；促进良好做法；将残疾人纳入社会保护制度；进行兼顾残疾问题的国际合作；在促进公平和融入社会的决策中兼顾残疾问题；进行能力建设；在 2015 年后框架中促进对残疾问题采取基于权利的做法。

### C. 民间社会组织

31. 民间社会组织正在持续改善能力建设，并试行和推广将残疾问题纳入发展方案和项目主流的良好做法。它们利用下述调查结果，提出了具体行动建议。

32. 例如，基督教教育会、国际残疾人联盟和国际残疾与发展联合会等民间社会组织编写的 2015 年后发展议程联合立场文件建议，2015 年后发展议程应包括残疾人的观点，同时应根据《残疾人权利公约》、包括关于发展合作的第 32 条，考虑兼顾残疾人无障碍环境问题。该文件还建议在监测和评价发展方案和项目时使用残疾问题标记，以将残疾问题纳入主流。

33. 国际残疾与发展联合会注意到大会在其四年度全面政策审查中通过的第 67/226 号决议提及残疾问题，国际残疾与发展联合会建议制定可以向相关联合国机构理事会提出的共同指标，以将残疾问题纳入联合国系统的业务活动中。伦纳德·切希尔残疾人组织建议在 2015 年后发展议程产生的所有目标和具体目标中明确列入残疾指标，以支持收集按残疾状况分列的数据的强制性要求。伦纳德·切希尔残疾人组织汇编了在包容性教育、获得生计以及加强青年人意见表达方面兼顾残疾人的各种良好做法。

## 四. 确立兼顾残疾问题的发展议程的途径

34. 在有关残疾问题的国际规范框架指导下持续开展的兼顾残疾问题努力有可能为残疾人生活带来巨大变化。尽管已经取得了重大进展，但在各国内部和各国之间，进展趋势却一直不均衡。许多国家仍然存在实施、强制执行、问责、监测和评价结构框架薄弱的基本问题。如果能够利用政治支持加强专门解决残疾问题的国家体制机构，则仍有很大的改善余地。

35. 以下部分重点论述如何成功地将残疾问题定位为共有发展问题，具体为：(a) 促进有效伙伴关系的重要性；(b) 对主流化不同做法的思考，以及审查以性别平等主流化为关注焦点的另一类社会团体的经验教训；(c) 举例说明为成功确定残疾问题在发展中的地位而在区域一级采取的兼顾残疾问题有效做法。

## A. 促进有效多利益攸关方伙伴关系

36. 总体而言，残疾发展合作活动与主流发展政策和方案是在不同轨道上进行的。以前，为残疾问题供资的主要特点是传统的南北援助方式。过去十年(2000–2010年)出现了新的和仍在出现的发展合作框架，这些框架具有弥合政策与实践之间现有差距的巨大潜力。

37. 虽然南南合作和三角合作的增长一直无法取代南北合作，但在区域和次区域两级分享最佳做法、经验和资源可能格外有效。这种新的模式能够更好地促进合作，此种合作可以将全球承诺转化为在地方一级可行的成果。这可以通过有效制定区域和国家计划实现，因为通过使用监测具体地方进展情况的可衡量目标和指标，可以加强执行计划的工作。应该利用区域机构和区域联盟在最近几年的增长，发挥它们的优势，促进兼顾残疾问题的举措。

38. 此外，民间社会、私营部门、私人慈善组织、以社区为基础的组织 and 地方政府等新行为体和合作伙伴在发展进程中发挥越来越重要的作用。例如，《残疾人权利公约》为促进各种利益攸关方的作用和责任提供了一个法律框架，同时提供了实施问责制的补充性备选方法。

39. 民间社会在基层宣传和实施项目和服务方面一直发挥着至关重要的作用。私营部门的作用越来越重要，这不仅可以产生无穷惠益，还会加快进展。例如，私营部门可以提高能见度，协助技术转让，采取打击歧视残疾人现象的商业做法，促进将残疾人纳入主流的创新方法，同时在工商部门发挥其比较优势。

40. 此外，在此方面，从广大私人慈善组织或基金会获得支持可以大大补充特别是发展中国家面临的资源不足。例如，2012年赫德森研究所全球慈善和汇款指数估计，2010年向发展中国家提供的慈善捐赠总额约为560亿美元。

41. 对分散合作伙伴关系这一形式的利用迅速增加，地方政府部门和民间社会之间的多利益攸关方联系在发展方面发挥了日益重要的作用。<sup>10</sup> 这种自下而上的方式调动和利用了地方行为体的能力、知识和专长。在残疾问题方面，这种伙伴关系形式以残疾人充分和有效地参与为基础，特别有助于利用当地的专长和知识。

42. 技术转让、特别是与绿色经济有关的技术转让已经成为发展伙伴关系的另一个重要领域。可以制定《公约》特别要求的类似战略，以便于通过技术转让机会获得辅助器具。

<sup>10</sup> 见《一个新的全球发展伙伴关系》，可在 [www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/report2.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/report2.shtml) 上查阅。



## B. 战略方法：将跨领域发展问题纳入主流的经验教训

43. 《公约》获得通过后，将残疾问题纳入主流已成为国际社会的优先事项。此外，联合国推动性别平等的经验可供效仿：过去三十年实施的各项性别平等主流化战略可为促进兼顾残疾问题的发展提供指导。

44. 与目前在残疾领域的努力相似的是，性别平等主流化的工作最初侧重于为妇女开展单独和有针对性的活动，然而由于其性质，这些活动忽视了增强权能和参与决策问题，因此最终导致成果有限。通过重点实施妇女创收项目将妇女纳入经济发展的各种方法在 1970 年代大受欢迎。在倡导者转移行动重点、证明发展努力会由于忽视妇女的实际和潜在贡献而大打折扣之后，这些方法也随之演变。<sup>11</sup> 在 1995 年第四次妇女问题世界会议通过《北京行动纲要》后，出现了将性别平等从政策意图转为行动议程的决定性步骤。伴随着这种新动态，性别平等主流化被广泛采用，并成为推进妇女在社会和发展中权利的优选办法。

45. 在残疾问题上应用主流化概念将意味着设法确保将残疾人的关切和经历纳入所有发展政策及项目的设计、执行、监测和评价，使残疾人不因发展理念、规划和执行的进展而被长期排斥。主流化方法的一个关键要素是力求在进程最初阶段就关注性别平等。这种做法帮助影响了目标、战略和资源分配，从而实实在在地改变了政策、方案和其他活动，并在性别平等上取得了实际效果。在将残疾问题纳入主流方面，其成功将取决于创造有利于残疾人充分参与并推动发展进程的环境。

### 1. 在联合国系统内加强处理残疾人问题的一致性和协调性

46. 性别平等主流化的经验教训还显示了采取全系统主流化政策的成效，根据这种政策，最高层人员承担实施责任。在联合国系统内，行政首长协调理事会于 2006 年呼吁制定全系统行动计划，其中包括落实性别平等主流化战略的指标和时间表、责任分配、确定的问责机制及资源分配。根据行政首长协调理事会的政策，在联合国妇女署领导下制订的联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划力求加强一致性和协调性，并成为一种问责框架。可考虑采用这种全系统战略，将残疾问题纳入联合国系统工作主流。

47. 大会关于四年度全面政策审查的第 67/266 号决议确定了联合国发展合作的重要全系统政策方向和国家一级运作模式，大会在该决议中请联合国发展系统在促进发展的业务活动中、包括在联合国发展援助框架(联发援框架)内考虑残疾人的需求，以解决长期缺乏足够和可靠的残疾人资料的问题，并在这方面加强整个联合国系统的一致性和协调性。该决议为在国家一级领导联发援框架进程的联合

<sup>11</sup> Janet Momsen, 《性别与发展》, (纽约, Routledge, 2004 年)。

国国家工作队规定了任务，要求他们支持推动将残疾问题纳入方案工作的各项活动。

48. 世界银行目前正在审查和更新作为其核心价值观组成部分的环境和社会保障政策，以保护环境并确保包容性和可持续发展。在这个持续开展的进程中，世行正在审议新出现的问题，包括残疾人问题以及发展方面的其他关切事项。

## 2. 确保“无差距”政策

49. 要以注重效果的方式将残疾问题纳入发展主流，就需要所有重要利益攸关方采取行动。在评估将残疾问题纳入发展议程主流的范围时，不妨根据“无差距政策”考虑这一进程，即认识到联合国系统、各国政府和民间社会等所有行为体都应为实现包容残疾人的目标而共同努力。各行为体需要确保在各自职责范围内给予残疾人与其他人均等的必要机会和机遇。如果该网络中的任何一个部分未履行这项义务，残疾人就无法从其他部分中获益。

50. 相关人权和发展文书规定了会员国的责任：特别是《残疾人权利公约》体现了联合国会员国加强国际规范框架的承诺，以便将残疾人纳入发展的各个方面。民间社会、特别是残疾人组织可以倡导将残疾问题观点纳入所有相关工作。私营部门可以通过技术或其他创新，更积极地推动改善无障碍参与社会和发展进程的环境。

51. 艾滋病毒/艾滋病及性别平等主流化的经验表明，必须针对具体部门和环境制订计划，并辅之以具体和可衡量的行动。无论是联合国各机构、各国政府还是发展机构，都可加紧努力，以人力资源政策、任务说明和预算分配等形式将残疾问题纳入组织政策和做法，然后通过适当的问责机制进行监督。可衡量的目标、具体目标或指标有助于监测进展、确保问责并更有效地分配资源，从而实现期望成果。

## C. 将残疾问题纳入主流的经验：区域观点

52. 多年以来，会员国和各区域已积累了将残疾问题纳入发展主流的经验。这些举措包括加强政策框架、制定并执行战略和行动计划、增加资源分配及建立新的体制安排，以便创造条件，促进实现包括残疾人在内的人人享有的包容、公平和可持续发展。

53. 三个“亚洲及太平洋残疾人十年”<sup>12</sup> 和《2010-2020年欧洲残疾问题战略》展示了在区域一级解决残疾问题的方法，即处理跨领域的关切事项(如无障碍环

<sup>12</sup> 1993-2002年和2003-2012年期间执行了第一个和第二个“亚洲及太平洋残疾人十年”。2012年11月在大韩民国仁川举行的亚太经社会高级别政府间会议上推出了第三个“十年”及其行动指导计划。见《让亚洲及太平洋残疾人这项权利成为现实仁川战略》，亚太经社会，曼谷，2012年11月(ST/ESCAP/2648)。

境)，同时利用各种形式的联盟(如公私伙伴关系)，并将政策与行动计划、资源以及执行、监测和评价机制相结合。

## 1. 亚洲及太平洋残疾人十年

54. 根据亚洲及太平洋经济社会委员会最近的两份出版物，<sup>13</sup> 以及对 62 个亚太经社会成员国政府和 129 个民间社会实体进行的两次区域调查结果，亚洲及太平洋区域已取得显著进展。亚太区域在过去两个“亚洲及太平洋十年”(1993-2002 年及 2003-2012 年)期间改善了残疾人无障碍物理和信息环境，推动了残疾人的参与，增强了他们的权能。

55. 在过去二十年的成功基础上，2012 年 10 月在大韩民国仁川举行的高级别政府间会议通过了《仁川战略》和《部长级宣言》，从而启动了第三个“亚洲及太平洋残疾人十年”(2013-2022 年)。

56. 《仁川战略》为亚太经社会区域乃至世界提供了第一套经区域认可的兼顾残疾人的发展目标。该《战略》与千年发展目标有些相似之处，其中包括 10 个相互关联并有时限的目标、27 个具体目标和 62 项指标。该《战略》描绘了今后 10 年的亚太行动方案，能够跟踪和衡量该区域 6.5 亿残疾人的生活质量改善和权利落实情况。<sup>14</sup>

57. 可以从过去两个“十年”吸取一些重要的经验教训。

58. 首先，各利益攸关方明确的政治意愿和主人翁感可转变为切实的实地行动。其次，根据国际残疾问题规范框架制订了两个“十年”的战略和计划，反映出地方和区域范围的优先关切事项。第三，支持执行“十年”工作的机构和机制包括与联合国秘书处、专家和残疾人组织密切协作的残疾问题专题工作组。第四，为执行“十年”战略和计划建立了区域监测和评价机制。

59. 对于新的“十年”，在《仁川战略》下，各国协调机制和统计协调中心必须提交该战略在国家一级执行情况的相关数据，以承担各自的监测责任。

60. 基础广泛的协商和参与式方法是制订“十年”战略和行动计划的关键因素，促进了所有利益攸关方的自主权和相互协调。《仁川战略》借鉴过去两个“十年”的经验教训，呼吁加强公私伙伴关系和多部门协作，以促进残疾人的无障碍环境、就业机会和创业精神。

<sup>13</sup> “2012 年残疾问题概览：加强亚洲及太平洋的实证基础”(ST/ESCAP/2642)和“亚洲及太平洋的残疾、生计与贫穷问题”(ST/ESCAP/2643)。

<sup>14</sup> 《关于亚洲及太平洋残疾人十年(2013-2022 年)的部长级宣言》，参见 [www.unescap.org/sdd/publications/IncheonStrategy/Incheon-Strategy.pdf](http://www.unescap.org/sdd/publications/IncheonStrategy/Incheon-Strategy.pdf)。

## 2. 2010-2020 年欧洲残疾问题战略：推动无障碍环境，促进人人享有的包容性发展

61. 2010 年 11 月，欧洲联盟委员会通过了《2010-2020 年欧洲残疾问题战略》，目标是消除阻碍残疾人平等参与发展过程和社会的壁垒。<sup>15</sup> 该战略将残疾问题视为权利问题，并概述了欧洲联盟与各国政府可如何战略性地增强残疾人权能，使他们能够充分享有权利。

62. “无障碍环境倡议”的主要内容包括审议各种备选方案，以便利用标准化、公共采购或赠款援助及援助规则，帮助残疾人无障碍地获取所有货物和服务，同时根据拟议的“欧洲无障碍环境法案”扶持欧洲联盟辅助器具市场。<sup>16</sup>

63. 欧盟地区的新动态提供了一种独特的方法，表明可利用政策和立法、体制安排、技术标准和遵守这些标准以及在能力建设方面采取切实后续行动，促进人人享有的无障碍环境和包容性发展。

64. 首先，欧洲联盟关于无障碍环境法律框架的指导原则是，无障碍环境是所有人的基本权利，是发展的基本先决条件和组成部分。所有举措都是以《阿姆斯特丹条约》<sup>17</sup> 第 13 条及其相关法令和协议、包括欧洲理事会关于“同等就业和教育待遇”的指令为基础制定的。<sup>18</sup>

65. 《标准制订者满足老年人和残疾人需求的指南》<sup>19</sup> 认识到，在制订辅助技术和无障碍建筑设计领域具体标准和解决方案时，日益需要解决老龄和残疾问题。该指南应成为一个总体框架的组成部分，供标准机构使用，以支持满足对较容易利用的产品和服务的需求。

66. 欧洲联盟委员会在 2007 年 12 月颁布了一项新的任务规定，<sup>20</sup> 希望：(a) 根据公开招标联系文件技术规格中对“人人享有的设计和无障碍环境”的要求，利

<sup>15</sup> 《2010-2020 年欧洲残疾问题战略：关于无障碍欧洲的新承诺》，欧洲联盟委员会。参见：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:EN:PDF>。

<sup>16</sup> 指示性路线图参见以下网址：[http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2012\\_just\\_025\\_european\\_accessibiliy\\_act\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2012_just_025_european_accessibiliy_act_en.pdf)。

<sup>17</sup> 《阿姆斯特丹条约》于 1997 年 10 月 2 日签署并于 1999 年 5 月 1 日生效；参见：[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a10000\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a10000_en.htm)。

<sup>18</sup> 2000/78/EC 号指令于 2000 年 11 月 27 日生效；参见：[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/employment\\_rights\\_and\\_work\\_organisation/cl0823\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/employment_rights_and_work_organisation/cl0823_en.htm)。

<sup>19</sup> 《标准制订者满足老年人和残疾人需求的指南》，见 [ftp://ftp.cen.eu/boss/reference\\_documents/guides/cen\\_clc/cen\\_clc\\_6.pdf](ftp://ftp.cen.eu/boss/reference_documents/guides/cen_clc/cen_clc_6.pdf)。

<sup>20</sup> 见 [http://ec.europa.eu/enterprise/standards\\_policy/mandates/database/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=392](http://ec.europa.eu/enterprise/standards_policy/mandates/database/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=392)。

用公共采购促进无障碍人造环境；(b) 提供一种机制，公共采购者可从中获取在线工具包，从而可以在采购程序中轻而易举地利用统一要求。

67. 欧洲标准化委员会技术委员会发布的一份报告<sup>21</sup>表示，如果将“人人享有的设计”理念视为欧洲联盟公共采购程序的固有组成部分，就可实现无障碍和可持续的人造环境，而且不需要进行费用高昂的改造。报告还认为，欧盟在这方面应该借鉴良好实例以制订公共采购共同方法，从而确定所有国家均可遵循的共同参照基准和程序。

## 五. 结论和建议

### 结论

68. 尽管国际残疾问题规范框架在过去三十年里已取得很大进步，但在实地采取的行动有限。其原因包括对残疾问题属于发展问题缺乏认识，处理残疾与发展问题的政策缺乏一致性和协调性，以及行动所需的具体机构和资源缺失。

69. 国际社会现在有若干消除这些严重差距的机会，特别是可利用大会关于残疾与发展问题的高级别会议和制定 2015 年后发展议程的持续对话，消除这些差距。

70. 本报告参考其他跨领域问题主流化的经验，审查了联合国系统、各国政府、民间社会和其他部门可采取哪些切实步骤、使残疾问题主流化成为所有发展活动核心内容的问题。要成功纳入残疾问题，就必须提高对残疾问题是跨领域发展问题的认识，就必须更深刻地认识到残疾人的生产能力可对实现全球商定的发展目标做出全面而有效的贡献。

71. 虽然无障碍环境是实现包容性发展的重要手段和目标，但在主流发展政策和方案拟订中尚未得到接受和具体体现。应将无障碍环境视为有益于所有人并促进包容性、可持续和公平发展的基础设施投资。

72. 下列措施可将残疾问题纳入国家、区域和全球各级发展政策和方案。

(a) 促进理解残疾问题为何是包容和可持续发展的重要内容。可为此综合现有研究及资料，确定残疾问题与环境、消除贫穷、教育、工作和就业等其他具体发展问题之间的关联；

(b) 出版联合国关于残疾与发展问题的定期全球报告，以衡量在实现残疾人参与社会和发展机会均等方面取得的进展；

<sup>21</sup> 见 <ftp://ftp.cen.eu/CEN/Sectors/Accessibility/ReportAccessibilityBuiltEnvironment%20Final.pdf>。

(c) 在设计 2015 年后发展框架目标和具体目标的监测和评价工具时，列入无障碍环境指标等残疾指标；

(d) 作为国际和区域发展合作组成部分，结合现有主流发展大会和残疾问题会议，组织关于残疾与发展问题的全球和区域论坛；

(e) 在将残疾问题纳入发展方案拟订工作方面，采取基于成果的管理办法。残疾问题应持续体现在整个方案周期，包括体现在政策分析、规划和预算编制、执行、监测和评价等阶段，使发展工作者能够更好地管理其项目，持续改善残疾人生活；

(f) 加强机构责任，以促进着力于解决残疾问题的所有行为体的善政和问责。这应包括拟订可用于监测和评价并附有基线的明确和可衡量的目标和指标。

### 建议

73. 大会不妨考虑下列具体建议，以加速将残疾问题纳入发展主流：

74. 无障碍环境应成为新的 2015 年后发展议程的核心考虑因素，并视为促进可持续发展的重要投资，从而采纳通用设计原则，推动无障碍环境并逐步消除物质环境、交通及信息和通信方面存在的障碍。

75. 会员国应制定战略或行动计划，将残疾人纳入执行国际商定发展目标的工作。应通过使用具体目标和指标，监测这些战略和行动计划的执行情况。

76. 可与相关利益攸关方密切协商，特别是通过残疾人充分和有效参与，指定并加强国家协调中心及协调机制，以促进问责、监测和评价工作。

77. 联合国系统应与各国政府和民间社会协作，推动将残疾问题定为联合国发展方面业务活动的跨领域问题。

78. 在联合国系统的工作中应考虑制订将残疾问题纳入主流并增强残疾人权能的联合国全系统行动计划。

79. 各区域委员会和组织以及其次区域和地方办事处应在职权范围内推动将残疾问题纳入其方案和活动的主流，并强调残疾人及其代表组织的参与。

80. 应推动多利益攸关方伙伴关系，将其作为大会关于残疾与发展问题高级别会议成果的全球、区域和国家后续行动战略。

81. 应鼓励来自民间社会、学术界、私营部门和其他各方的新利益攸关方寻找与各国政府、联合国系统和残疾人组织合作的机会，共同将残疾问题纳入所有发展努力的主流。