



## 第六十九届会议

临时议程\* 项目 26(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

# 为残疾人实现千年发展目标和其他国际商定发展目标：2015 年之前及之后兼顾残疾问题的发展议程

## 秘书长的报告

### 摘要

本报告是根据大会第 [67/140](#) 号决议提交，大会在该决议中要求秘书长向大会第六十九届会议提交一份关于将残疾问题纳入发展议程主流的进展报告。

大会第六十八届会议以来的一项主要进展是 2013 年 9 月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成果文件的通过，这为国际社会遵循兼顾残疾人的发展道路提供了新动力。

本报告根据各国政府和联合国系统各实体提供的资料以及秘书处掌握的其他数据，介绍了近期在把残疾问题纳入发展进程方面采取的一些举措。这些行动产生了令人鼓舞的成果，但重大差距依然存在。所有利益攸关方需加倍努力，履行在国际上作出的承诺。在方案规划一级落实政策，充分利用发展合作的潜力以促进残疾问题主流化，并加强活动协调以收集可靠和具有国际可比性的残疾数据，这些都有助于为残疾人实现国际商定发展目标的工作迅速取得进展。本报告最后提出了在这三个关键领域加强努力的建议。

\* [A/69/150](#)。



## 一. 引言

1. 大会在第 67/140 号决议中表示关切残疾人未被纳入千年发展目标的落实、监测和评价进程。该决议强调，国际社会需采取行动，包括采取措施收集可靠的数据和资料，以评估为残疾人实现千年发展目标和其他国际商定发展目标所取得的进展。此外，该决议欢迎举行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，欢迎会议成果文件将为把残疾问题纳入 2015 年之前及之后发展议程主流作出的贡献。最后，大会要求向大会第六十九届会议提供资料，说明该决议的执行情况。

2. 根据大会第 66/124 号决议，大会于 2013 年 9 月 23 日举行了国家元首和政府首脑一级的高级别会议。在这次会议上，会员国通过了一份着眼于行动的成果文件，题为“前进道路，2015 年之前及之后兼顾残疾问题的发展议程”（第 68/3 号决议）。

3. 在当前这一完成千年发展目标并订立 2015 年后发展议程的关键时刻，国际社会渴望促进包容性经济发展、社会进步和环境可持续性，以满足全体人民的需要。高级别会议成果文件在关于残疾与发展问题的现有国际框架基础上再次承诺注入新的活力，把全球努力实现兼顾残疾问题的发展工作推进一个层次。自 1980 年代初以来，联合国一直在推动全球努力实现兼顾残疾问题的发展和兼顾残疾问题的社会，以便残疾人作为推动者和受益者，参与发展的所有方面。国际社会正处于一个关键时刻，因为它需要将这一承诺转化为实际行动和具体成果。

4. 本报告概述了为将残疾问题作为全球发展议程的一部分纳入主流而正作出的努力。本报告探讨了当前围绕 2015 年后发展框架的工作在多大程度上顾及和纳入了残疾人的权利、福祉和视角。它还讨论了联合国在促进更好地协调兼顾残疾问题的发展工作方面的作用。本报告总结了各个会员国和联合国系统各实体所作的努力，提供了在发展政策和方案中兼顾残疾问题的因应政策和相关措施的具体例子。本报告最后提出了解决政策与实践之间持续存在的差距的提案以及采取切实步骤推进兼顾残疾问题的全球发展议程的建议。

## 二. 残疾问题纳入国际发展框架的现状

5. 千年发展目标体现了解决全球贫穷问题的一致努力。然而，旨在落实这一框架的目标、具体目标和指标并没有把残疾人考虑在内。在实现千年发展目标的许多具体目标方面已取得显著进展，但难以评估残疾人是否以及如何受到千年发展目标落实工作的影响或受益于相关活动。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 见 A/64/180、A/65/173、A/66/128、A/67/211 和 A/68/95。

6. 国际商定的发展目标,包括千年发展目标,以及与这些目标相关的具体目标、分析、监测和评价,唯有纳入残疾人及他们的视角,才能真正得以实现。通过一系列决议,<sup>2</sup>大会一直敦促采取紧急行动,以确保为全球估计数 10 亿人残疾人实现国际商定的发展目标,特别是千年发展目标。与此同时,国际社会已加强努力,通过《残疾人权利公约》等途径,解决全球承诺和地方实践之间的差距。随着 2015 年千年发展目标的最后期限临近,全球、区域和国家各级将残疾问题纳入与千年发展目标相关的发展进程和实践的努力取得了势头。

7. 在主流发展框架内,残疾问题已被确定为一个跨领域的发展问题。令人鼓舞的是,我们注意到,2013 年一份题为“人人过上有尊严的生活:加快实现千年发展目标和推进 2015 年后联合国发展议程”的报告(见 A/68/202)建议把残疾问题作为一个跨领域的问题纳入后续目标和具体目标。

8. 联合国可持续发展大会启动了一个进程,以期制定一套可持续发展目标,在千年发展目标的基础上再接再厉,并与 2015 年后发展议程交汇。可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件具体提到了残疾问题 and 无障碍环境问题,强调了这样一个事实,即可持续发展需要残疾人的参与。该文件还提到各国有责任尊重、保护和促进所有人的人权和基本自由,有责任加强旨在支持福利和教育平等享有和平等机会以及支持可持续城市和交通的政策(见第 66/288 号决议)。

9. 可持续发展目标开放工作组是作为联合国可持续发展大会的一个后续行动而设的一个政府间进程,国际社会正通过这一工作组建立一个新的全球发展框架,以接续千年发展目标。可持续发展目标是基于这样一个共识,即有必要在未来任何发展框架中融入人权基本原则,解决不平等对发展的负面影响,并强调可持续性的重要性。令人乐观的是,可以看到,通过双管齐下的办法,残疾问题已在开放工作组当前工作中更为显见。

10. 在开放工作组共同主席提交的专题会议摘要<sup>3</sup>中,残疾问题值得特别注意,其中强调了卫生、人权与歧视、城市与城镇发展、公共服务的享有等领域现存的壁垒,确认在这些领域需采取紧急行动以确保残疾人能发挥最大潜能,完全和平等地参与社会。开放工作组还强调指出,迫切需把残疾人的视角和状况纳入正在形成的可持续发展目标的主流,以实现包容、公正和公平的社会。

11. 高级别会议及其成果文件坚定鼓励将残疾人纳入正在形成的 2015 年后发展议程。它还呼吁在以下专题领域采取行动:教育;保健;社会保护;就业和体面工作;加强和支持调研以促进了解和理解残疾问题与发展;人道主义方案规划和

<sup>2</sup> 见第 64/131 号、第 65/186 号、第 66/124 号、第 67/140 号和第 68/3 号决议。

<sup>3</sup> 见共同主席关于第 4、6、7、8 和 9 次会议的摘要要点,可查阅 <http://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>。

反应，包括减少灾害风险；提高社会认识；残疾妇女和儿童。第三节列有这方面的措施和进展实例。

### 三. 高级别会议成果文件实施后续进程中采取的措施和取得的进展

12. 按照 2014 年 4 月 4 日经济和社会事务部的一份普通照会，有 21 个会员国<sup>4</sup> 和联合国系统 10 个实体<sup>5</sup> 提供了资料，说明为残疾人实现国际商定发展目标、包括千年发展目标的进展情况。提交的资料中还具体说明了推进兼顾残疾问题的 2015 年后发展议程而需采取的优先行动，有些<sup>6</sup> 还提供了近期关于残疾人的调查数据和分析。

13. 大部分报告表明，残疾人和非残疾人在实现发展成果方面依然存在巨大差距，特别是在获得就业和体面工作、参与教育和获得信息和通信技术方面。还有一个普遍报告的问题是，残疾妇女和女童遭受歧视、不平等、甚至是遭受暴力的程度仍远高于非残疾人。

#### A. 会员国

14. 以下一节着重列举了会员国在将残疾问题纳入发展进程主流方面所作努力的实例。

##### 1. 形成一个兼顾残疾问题的议程

15. 一些会员国强调需努力在 2015 年后发展议程中把残疾问题和包容型发展纳入为国家和国际优先事项。约旦建议将残疾问题纳入为一个跨领域的优先事项，并指出，还应把残疾问题作为一个单独目标加以考虑。瑞典在其 2015 年后议程有关免遭暴力的自由和获得高质量教育的优先目标中明确提到残疾人。希腊和挪威认识到，应特别关注残疾人。在他们各自的国家立场文件中，残疾是一个跨领域的基本问题。芬兰重申，在当前的 2015 年后发展框架形成过程中应特别注意处于社会边缘地位的群体，包括残疾人。

<sup>4</sup> 澳大利亚、奥地利、哥伦比亚、丹麦、芬兰、希腊、印度尼西亚、意大利、约旦、肯尼亚、墨西哥、摩尔多瓦、挪威、菲律宾、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、新加坡、西班牙、瑞典和瑞士。

<sup>5</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、西亚经济社会委员会、国际劳工组织(劳工组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界卫生组织(世卫组织)和世界贸易组织。

<sup>6</sup> 澳大利亚、哥伦比亚、约旦、大韩民国、罗马尼亚、西班牙和瑞典。

## 2. 发展合作

16. 许多捐助国着重介绍了为在他们各自的 2015 年后发展合作举措中使残疾问题主流化战略制度化而作的努力。澳大利亚公布了自 2014 年起其国际援助与发展方案中一项新的兼顾残疾问题的发展战略。奥地利发布了一份手册，其中订立了关于在整个项目管理周期兼顾残疾人的明确准则。意大利将残疾问题作为一个优先问题纳入其 2014-2016 年发展合作行动计划。丹麦报告说，该国的人道主义行动框架把残疾人作为一个目标群体。瑞典将残疾人作为其援助的五个主要目标群体之一。西班牙在其国际发展合作框架中列入了一个针对残疾问题的指标，以监测今后的合作方案。芬兰对其国际合作与发展方案的供资增加了 300 万欧元，用于针对残疾问题的发展项目。

## 3. 兼顾残疾问题的国家发展计划和战略

17. 一些会员国报告了将残疾问题作为国家优先事项纳入发展计划、方案和政策。墨西哥发布了 2014-2018 年国家发展计划，其中确立了把残疾人纳入国家发展工作的目标、战略和行动。印度尼西亚在其 2015-2019 年国家发展中期计划草案中将残疾人确定为优先事项，并发布了 2013-2022 年残疾问题国家行动计划。哥伦比亚报告了把残疾问题纳入主要公共政策主流的工作，包括发布 2014-2022 年残疾与社会融合国策。

## 4. 残疾数据和统计

18. 许多会员国报告称已努力加强残疾知识基础，实施一系列关于残疾的研究活动，包括对残疾人中特定群体进行有针对性的研究及把残疾问题纳入国家普查和其他数据收集活动。

19. 挪威报告了公共政策领域若干指标的残疾统计数据，包括家庭问题；社会融合和参与教育；环境无障碍；就业；获取信息和通信技术；暴力等问题。澳大利亚在受援国家内启动了残疾问题研究，包括在柬埔寨启动关于妇女与残疾问题的研究，并在 2014 年 8 月举办了残疾研究专题讨论会。大韩民国开展了一系列具体针对残疾问题的调查以及普查，包括按残疾分列的数据。罗马尼亚启动了残疾人无障碍物质环境以及信息和通信环境的全国调查。哥伦比亚按残疾情况分列国家统计数据和研究数据。约旦与华盛顿残疾统计小组合作，将该小组的成套简易问题用于约旦 2015 年人口普查。

## 5. 法律和立法、政策和区域框架

20. 若干会员国报告了旨在支持国内实施《残疾人权利公约》的立法和政策措施。瑞士报告它已批准该《公约》。俄罗斯联邦正在制定新的关于残疾人社会保障法修正案的联邦立法。哥伦比亚和印度尼西亚正在制订促进残疾人权利的立法。新

加坡颁布了新的政策，以改善公共服务无障碍环境，并为残疾人照料者提供税收补贴；挪威对全纳教育的供资增加了 15%。

21. 一些会员国报告，它们已更多支持加强残疾人组织在决策进程、包括政策制定过程中的作用。澳大利亚、意大利和挪威在受援国为能力建设供资；菲律宾和罗马尼亚加强了对全国残疾人组织能力建设的支助，以帮助他们被纳入国家决策进程。

22. 会员国还报告了努力加强兼顾残疾问题的发展区域框架和促进残疾人权利区域框架的情况。在亚洲及太平洋区域，菲律宾和大韩民国报告说，它们加紧努力在国家政策和方案中实施“仁川战略”。<sup>7</sup> 摩尔多瓦共和国根据欧洲联盟的政策和标准，在国家方案和条例中引入了为残疾人提供支助服务的最低质量标准。肯尼亚报告了努力执行“内罗毕宣言：2015 年后非洲兼顾残疾人的发展议程”及其针对残疾人的具体目标的情况。

#### 6. 将残疾问题纳入发展主流所面临的挑战

23. 一些国家报告了实施包容型发展战略和将残疾人纳入这方面进程所面临的若干障碍。特别是，他们指出了为残疾儿童消除教育障碍所面临的挑战，包括缺乏足够的资源，政策与实践之间仍然存在差距，以及残疾人和非残疾人之间在收入和就业方面持续存在的差距。一些国家应对了面向残疾人的服务和方案所面临的经济和社会障碍；发展中国家应对了残疾人在政治参与和民事参与方面继续面临的障碍。

#### B. 联合国系统在 2015 年后发展议程背景下把残疾问题纳入工作方案的进展情况

24. 联合国系统继续创新，继续支持拟定和实施把残疾问题纳入全球问题主流的技术、区域和国家举措。一些联合国实体已采取步骤，推动把残疾问题纳入 2015 年后发展议程。经济和社会事务部正牵头举行关于有包容性的 2015 年后框架的对话，并为了宣传这样一个框架而组织了一系列活动和平台。该部帮助组织了一次关于残疾与发展问题的高级别会议，并争取到多个利益攸关方，特别是残疾人组织，参与会议筹备和参加会议。该部通过一系列协商、论坛和专家会议，包括 2013 年和 2014 年举行的专家小组会议，继续促进多方利益攸关方对话。高级别会议审查了残疾统计、监测和评价工作，并讨论了如何把涉及残疾人目标的具体目标和衡量尺度融入 2015 年后发展框架。经济和社会事务部还与联合国国际减少灾害战略一起举行了一次关于灾后复原力与残疾问题的活动。此次活动使人们更多意识到残疾人未被纳入减少灾害风险工作，提倡采取紧急行动，将残疾问题

<sup>7</sup> 《促进亚洲及太平洋残疾人“切实享有权利”仁川战略》，亚太经社会，2012 年 11 月，曼谷 (ST/ESCAP/2648)。

纳入减少灾害风险政策、方案和进程的所有方面。高级别会议还探讨了推进将残疾问题纳入减少灾害风险政策、方案和进程的以往经验和新的想法。

25. 各个区域委员会继续支持会员国努力执行各种政策和方案，以促进残疾人的权利。拉丁美洲和加勒比经济委员会支持会员国设立残疾计量问题区域工作队，负责编写残疾人状况区域报告。亚洲及太平洋经济社会委员会支持了亚洲及太平洋残疾人十年(2013-2022年)工作组的第一次会议。工作组建议加强战略联盟，以促进将残疾问题纳入 2015 年后发展议程，并通过了实施“仁川战略”路线图。西亚经济社会委员会(西亚经社会)报告了最近的一次区域会议：阿拉伯残疾人十年及其后：加强知识和政策框架以在阿拉伯区域执行《联合国残疾人权利公约》。会议成果文件概述了为残疾人实现国际和国家发展目标的一系列步骤。西亚经社会还支持了对阿拉伯区域残疾统计数据 and 残疾方面相关法律和机构的定性信息所作的深入研究。

26. 联合国各机构报告了重大进展，人们日益认识到需要更好地测量残疾人的处境，以支持制定和发展基于证据和适应需要的政策、方案规划和服务供应。在亚洲及太平洋等一些区域，人们注意到，会员国日益多地收集残疾发生率数据，其中许多国家已在人口普查和其他全国调查、包括劳动力调查中使用国际调查工具或开始纳入这些工具。世界卫生组织(世卫组织)报告了努力改善残疾数据收集标准化的情况，并正与世界银行合作制定残疾调查模板，将可提供残疾人“活生生体验”的详细和细微信息。另据报告，自 2010 年以来，残疾人组织的参与、能见度和支持在各区域都大大增加。相关报告突出显示，一些会员国已经建立国家协调机制，他们常常是部际协商机制，其中包括残疾人或与残疾人进行协商，以支持国内立法、政策和方案与《公约》提供的规范框架相一致，支持颁布符合《公约》的新立法、新政策和新方案。

27. 联合国促进残疾人权利伙伴关系<sup>8</sup> 于 2013 年在哥斯达黎加、印度尼西亚、莫桑比克、摩尔多瓦共和国、南非、多哥、突尼斯、乌克兰、巴勒斯坦国和一些太平洋岛屿国家和领土开展了第一轮供资和联合项目。该方案在 2014 年将有所扩大，包含亚美尼亚、玻利维亚多民族国、中国、埃及、埃塞俄比亚、印度、墨西哥、苏丹、塔吉克斯坦和乌干达等更多国家和项目。为了支持旨在促进残疾人充分和有意义地参与全球和国家一级 2015 年后发展框架讨论的活动，促进残疾人权利伙伴关系与国际残疾人联盟和国际残疾与发展联合会协作，于 2013 年编制了一份报告，题为“为所有人建立一个包容和无障碍的未来：残疾人对 2015 年后发展框架的呼声”。

<sup>8</sup> 联合国促进残疾人权利伙伴关系的成员包括下列联合国实体：经济和社会事务部、人权事务高级专员办事处(人权高专办)、劳工组织、开发署、教科文组织、联合国儿童基金会(儿基会)和世卫组织。

28. 若干联合国机构报告了把残疾问题更多纳入全球和国家一级方案规划工作的情况。国际劳工组织(劳工组织)指出,已成功地将残疾问题纳入国家一级技术援助框架的主流。该组织几乎一半的体面工作国家方案已把残疾问题列为优先事项。劳工组织目前正在拟定一份促进残疾人就业和社会保护的全球战略和行动计划。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在其新的 2014-2017 年全球战略计划中把残疾妇女和女童列入为最贫穷和最受排斥的群体之一。世卫组织最近与来自联合国机构和联合国会员国的 300 多名参与者一起协商制定了一项全组织的残疾问题行动计划。<sup>9</sup> 世界旅游组织(世旅组织)根据《公约》相关条款和通用设计原则,更新了其 2005 年的建议,以进一步促进无障碍旅游业。

29. 一些机构报告了旨在促进兼顾残疾问题的发展和社会的新出版物和工具。国际电信联盟最近发表了一份关于无障碍信息和通信技术的作用的报告,<sup>10</sup> 如网络服务和电视以及移动设备和服务,以便利残疾人融入社会。2014 年 2 月,联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)推出一项示范政策,<sup>11</sup> 以促进各国努力增加信息和通信技术在教育领域的使用,特别是通过其教育领域信息技术研究所加以促进。妇女署启动了一个题为“增强妇女经济权能全球知识网关”的在线平台,为残疾妇女提供无障碍和最新的增强经济权能信息和资源。世旅组织在 2014 年 3 月出版了《为所有人促进无障碍旅游业手册:公私伙伴关系和良好做法》,其中包括如何把文化和自然遗产纳入无障碍旅游业价值链的技术指导。

30. 大多数机构继续指出,在国家一级及在特定技术领域获得可靠、准确和可比较的残疾人数据仍是棘手难题,对这些机构及时为成员国提供循证政策支持以解决残疾人之需构成重大障碍。多机构着重指出了针对残疾妇女和女童的“双重歧视”和普遍的暴力和虐待以及她们被边缘化的问题。提出的其他问题还包括国家法律框架及社会和态度方面障碍所构成的重大挑战,以及国家一级确保发展进程和服务满足残疾人需求的资源和机构能力有限。

#### 四. 将残疾人纳入发展战略

31. 在更大力将残疾问题作为跨领域发展问题纳入主流方面,取得了显著进展,但重大挑战依然存在。第四节讨论了经济和社会事务部为筹备高级别会议而进行

<sup>9</sup> 见世卫组织 2014-2021 年残疾问题全球行动计划:为所有残疾人提供更好的保健。

<sup>10</sup> 见国际电信研究小组,“残疾人获得电信服务及信息和通信技术”(日内瓦,国际电信联盟,2014)。

<sup>11</sup> 见教科文组织,“教育领域兼顾残疾人的信息和通信技术示范政策”(2014 年,巴黎)。



的协商所提出的一些共同挑战和行动建议。<sup>12</sup> 该节还指出，包容残疾人并赋予其权能不仅是道义责任，也是加速发展进程和实现国际商定发展目标的必要条件。

#### A. 加强和运用关于残疾问题的国际规范框架，以促进建立包容社会和实现各级发展

32. 关于残疾问题的现有国际框架<sup>13</sup> 奠定了坚实基础，以支持将残疾人纳入发展的所有层面，包括获得教育、就业、社会保护和保健等服务的渠道，以及关于平等、无障碍环境和国际合作的规范和标准。旨在最终确定 2015 年后发展议程的讨论为实现面向残疾人的具体成果提供了独特机会。在国家一级，已有文书可用于帮助协调国家立法、政策和方案(见 A/63/183)。

33. 应进一步利用专门论及残疾问题的文书和其他相关的人权和发展文书之间的交叉性，缩小在满足世界各地残疾人甚至是最基本需求方面的现有差距。例如，必须加强《公约》与《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》等其他人权文书之间的联系，以促进旨在处理残疾妇女和儿童的特别关切和问题的规范框架之间的协同作用。在全球一级，这些文书可用于促进将残疾问题观点纳入国际商定的发展目标。

34. 筹备进程的投入综合情况显示，各国对于解决目前国家一级政策与实践间差距方面的共同挑战问题持相同看法。若干消息来源证实，一些国家尽管制定了关于残疾问题的国内立法和政策框架，但并不总是符合残疾问题国际规范框架，特别是《残疾人权利公约》。另一些消息来源指出，严重缺乏支助性管理框架和体制机制，包括旨在将残疾问题纳入发展政策和方案的监测和执行进程。

35. 还有方面指出，虽然一些国家正在批准或全面执行《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，但需要可持续的资源，包括技术援助与发展合作，以加快这一进程。尽管如此，政府在最佳利用现有资源以实现残疾人权利方面发挥着最重要的作用。在这方面，需要制定最低标准的双轨办法，以便在现有资源范围内，维

<sup>12</sup> 所探讨的信息来源包括：(a) 题为“2015 年之前及之后兼顾残疾人的发展议程”的在线协商；(b) 区域协商；(c) 秘书处收到的回复作为高级别会议核心文件而编制的 10 个问题的各会员国、联合国系统各实体和民间社会组织直接提交的文件以及其他个别文件；(d) 关于高级别会议的三次非正式协商的摘要；(e) 其他有关来源，包括秘书长的报告以及联合国与区域组织有关会议的报告，这些报告指明了应纳入高级别会议成果文件的全球和区域优先领域。

<sup>13</sup> 即三项针对残疾问题的文书：《关于残疾人的世界行动纲领》、《残疾人机会均等标准规则》和《残疾人权利公约》以及其他有关残疾问题的国际准则和标准，包括高级别会议最近通过的成果文件(见大会第 68/3 号决议)。

护人的尊严，保护残疾人免于贫穷，同时逐步实现经济、社会和文化权利。<sup>14</sup> 还需要通过可衡量的具体目标和指标落实此类战略，确定短期和中期的具体行动；确定资源；向广大利益攸关方分派责任，以促进落实行动的自主性和问责制。

## B. 改善残疾数据和统计，以支持制订、监测和评价循证政策，实现兼顾残疾问题的发展

36. 为将残疾观点纳入新的发展议程，2014年7月8日至10日，秘书处是在巴黎召集了一次关于残疾数据和统计的专家组会议。专家根据目前和可能的数据提供情况，评估了残疾问题具体目标和指标的可衡量性。<sup>15</sup>

37. 虽然取得了长足进展，但仍需作出重大努力，以将残疾统计收集纳入当前系统，并改进所获信息的质量和可比性。千年发展目标和《残疾人权利公约》规定的以及可持续发展目标拟议的数据需要和报告要求进一步加剧了这一需要。新的发展议程预计将大幅增加对数据的需求，在细节(分类)的范围和程度方面都是如此。<sup>16</sup>

38. 生成具有国际可比性的数据需要所有国家采用统一的数据收集方法。联合国开发并经统计委员会批准的现有工具，如华盛顿小组设计的成套六个简易问题，<sup>17</sup> 如能融入人口普查或抽样调查，可以提供基线资料。迄今已有47个国家表示，已将华盛顿小组的问题列入以往人口普查、国家调查或残疾模块。在2010年，有35个国家在最近的人口普查周期中采用了成套简易问题或其变异形式。2020年人口普查周期为更多国家在普查中使用成套简易问题提供了新的机会，有助于产生具有国际可比性的残疾统计数据。

39. 系统使用诸如华盛顿小组设计的成套简易问题等核心工具收集残疾数据，可提供大量数据，用于监测《公约》并按残疾状况分列2015年后可持续发展目标。

40. 认识到直到以适当格式向用户提供所收集的数据，人口普查或调查工作才算完成，各国应以通用报告格式向联合国提交数据，以便进一步传播并促进利用现有的残疾统计数据。这将需要在国家一级开展大量的能力建设，特别是在发

<sup>14</sup> 逐步实现的概念在某种程度上是基于联合国经济、社会和文化权利委员会第3号一般性意见：缔约国义务的性质(《盟约》第2条第1款)(E/1991/23-E/C.12/1990/8)，有关讨论见 *From Rhetoric to Action-Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Eilionóir Flynn (Cambridge University Press, 2011)。

<sup>15</sup> 会议审查了现有的数据收集工具，例如华盛顿残疾统计小组制定的工具以及世卫组织和世界银行正在制定的残疾调查模板等新工具。

<sup>16</sup> 可持续发展目标开放工作组统计说明简编，统计司(2014年3月)。

<sup>17</sup> 联合国在《人口与住房普查原则和建议》订正第二版(ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2)中，建议各方采用华盛顿小组倡导的包括成套简易问题的残疾计量办法。为筹备2020年一轮普查，该文件的订正第三版目前正在制定当中，欧洲统计员会议也起草了类似建议。

展中国家，并让所有利益攸关方参与其中。2020年一轮普查的筹备工作，包括培训和技术援助，再次为将残疾数据纳入官方统计主流提供了切入点。

41. 普查列表可用于有效比较残疾人和非残疾人的情况，而用于收集残疾问题多方面详细数据的其他扩展措施有助于决策者确定必要的相关措施，以最大程度地兼顾残疾和残疾人问题，从而实现机会均等。正在促进这一目标的联合国系统现有举措包括：由联合国儿童基金会(儿基会)牵头的用于多指标类集调查和其他侧重儿童的调查、以儿童功能和残疾以及儿童充分就学障碍为重点的成套问题的开发和测试工作，以及世卫组织牵头的残疾调查模板的制订工作(见E/CN.3/2014/10)。联合国系统和其他利益攸关方需要就各种举措开展合作与协调，以确保所有数据的有用性，促进国际可比性。这包括政府及其机构和联合国系统开展的数据收集工作以及非政府组织的举措。

### C. 加强可持续的国际合作和资源调动

42. 到目前为止，发展合作在很大程度上未能发挥其在为残疾人实现国际商定的发展目标方面的潜力。<sup>18</sup> 如要将国际社会的残疾问题承诺有效转化为具体成果，需要创造有利环境，使残疾人能够在与其他人平等的基础上，作为推动者和受益人参与发展进程。参与高级别会议筹备进程的利益攸关方认识到这一点，提出了若干建议，以加强国际、区域和次区域合作及伙伴关系，促进兼顾残疾问题的发展。<sup>19</sup>

43. 秘书处收到的若干文件呼吁发展机构通过一项残疾问题战略，认同双轨办法，既实施有针对性的方案，如残疾人组织的能力建设，同时又实施旨在提供给残疾人的主流方案。虽然许多双边机构都拥有相当多的关于支持残疾人项目的经验，但将残疾问题纳入其总体发展合作框架仍然是一个相对较新的概念(见E/CN.5/2010/6)。在主流发展方案中，残疾人往往与其他边缘化群体分为一类，以便衡量发展项目的社会影响。然而，这一方法有可能将残疾人进一步边缘化和排除在外，因为在更广泛和更“可见”的社会群体中，他们往往依然“不可见”。如果缺乏按残疾分列的数据，即使残疾人处境恶化，汇总结果也可能显示总体影响是积极的。

44. 世界上的发展合作正日益注重树立基于成果的文化，其中可衡量的目标和指标对于循证方案拟订至关重要，缺乏可靠的残疾数据和统计资料一直是阻碍将残疾问题作为交叉问题予以兼顾的主要障碍。

<sup>18</sup> 见E/CN.5/2010/6，其中评价了将残疾问题纳入全球、区域和次区域各级国际合作的情况。

<sup>19</sup> 这些建议归纳在秘书处为高级别会议编写的背景文件草稿中，文件标题为“圆桌会议1：国际和区域合作及伙伴关系促进兼顾残疾问题的发展”。

45. 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，下院国际发展委员会最近发布了一份关于残疾与发展问题的报告，要求国际发展部在工作中更多注意残疾问题。<sup>20</sup> 该报告向发展机构和合作伙伴提出了若干有益建议，包括在建立残疾问题证据基础和执行方案之间取得平衡。该报告认识到生成准确的残疾统计数据可能需要时间，呼吁有关各方在创新和成功经验的基础上，启动能够迅速加以推广的宏大的试点残疾方案。

46. 可持续筹资是为残疾人启动变革所面临的一个关键挑战。现有资源的利用依赖广泛的政治意愿。在国家和部门预算中设立专门针对残疾问题的预算项目，评价和公布分配给残疾人的资金使用结果，这对于保持可持续供资的势头至关重要。

47. 此外，广大利益攸关方，特别是残疾人及其代表组织的均衡参与对于在自主和相互问责基础上产生长期影响是必不可少的。应采取步骤，加强新伙伴关系，汇集许多不同类型的关注社会、经济和环境进展的组织。请妇女组织帮助监测残疾人问题的成果，诸如此类的合作努力将有助于处理影响多个社会群体的歧视。这种合作还能有效地确保资源和资金，即使并非专门针对残疾人，其乘数效应将有助于造福残疾人和建设更具包容性的社会。

#### D. 反思和调整联合国系统, 以更好地顺应会员国在执行兼顾残疾问题的发展议程方面的需求

48. 对残疾人的关切和承诺是联合国工作不可或缺的一部分。本组织应对残疾问题的办法和对策在过去五十年有重大演变，不过，促进残疾人权利是实现人权、和平与安全的先决条件这一理念始终是核心。在这方面，国际社会早就认识到，把残疾人纳入其中是联合国各方面工作的根本之处。

49. 目前与残疾问题有关的关键政府间机制包括：大会的社会、人道主义和文化委员会(第三委员会)、经济及社会理事会和残疾人权利公约缔约国大会。自成立以来，缔约国大会已成为促进残疾人权利的独特全球论坛。在 2014 年第七届会议上，与会人数创最高纪录，达 1 300 多人，包括来自 80 多个会员国的代表。鉴于如此高级别的参与，会员国越来越多地将缔约国大会作为决策论坛和平台，以探讨利用多利益攸关方伙伴关系促进兼顾残疾问题的方案拟定的可选办法。

50. 《残疾人权利公约》是为处理社会和发展中的残疾问题提供规范框架的最新国际文书。《公约》指导了国际一级的讨论，将残疾问题作为交叉问题予以重点关注。如本报告前文所述，残疾问题日益被接受为交叉问题而纳入国际发展议程。围绕千年发展目标和 2015 年后发展议程的国际对话确认了残疾问题在实现全球

<sup>20</sup> 下议院国际发展委员会，“残疾和发展”，2013-14 年会议第十一份报告(HC 947)(2014 年，伦敦)。

发展目标方面的重要性和交叉性质。这一国际模式也反映在联合国系统的现行办法中(见第 68/3 号决议)。

51. 联合国系统在利用这一国际规范框架进行创新和将残疾问题纳入工作方面主流取得了重大进展。然而，仍存在令人关切的问题，即残疾问题没有充分反映在整个联合国工作中，对残疾问题主流化理念的理解和应用不一致，导致结果不均衡以及政策与实践之间存在差距。这些挑战与此前性别平等主流化工作所面临的挑战相似。性别平等主流化最近取得的成功显示，有机会加强联合国系统关于残疾问题的工作，以确保加大本组织工作的包容性，更好地顺应会员国的需要。审查主流化战略在全球、区域和国家各级的执行情况可以了解各机制、进程和能力的现有局限性提供起点，并可以为加强联合国系统及其合作伙伴向会员国提供这方面支持的反应能力提供切入点。

52. 高级别会议要求获得关于支持执行成果文件的具体步骤的建议(第 68/3 号决议，第 8 段)。大会将在 2015 年审查迄今取得的进展。大会可以利用这一机会并结合 2015 年后发展框架，制定优先事项，以期通过一项残疾问题全球行动计划，作为未来全球议程的一个交叉问题，涵盖发展、人权、和平与安全，如《关于残疾人的世界行动纲领》(1982 年)所设想以及高级别会议成果文件所认同的那样。为此，该计划可阐述明确的目标和指标，并确定为落实规范性框架而需进一步技术援助和能力发展的关键领域。

53. 在当前和新出现的国际发展议程框架内侧重残疾问题的发展和社会成果方面，这离不开规范和业务联系的改善。预计联合国系统将在向会员国提供资源和技术援助方面面临巨大需求，以确保未来实现发展目标的努力兼顾残疾问题。为此，可以考虑对新机制开展全系统审查，以加强和促进组织政策和做法，包括协调、知识共享和内部能力建设，以及弥合国家、区域和全球各级的宣传差距。

54. 性别平等主流化的经验教训表明，在通过全系统主流化政策时将责任和领导力置于最高级别可产生强有力作用。可探索这一类涉及全系统的目标、指标以及问责制和报告框架的政策，以促进对实现包容性目标的全面支持。

55. 高级别会议还呼吁经济及社会理事会推动残疾与发展问题，包括在联合国业务活动框架内，以确保各方案的协调、有效实施和协同作用(见第 68/3 号决议，第 6 段)。为此，理事会可以考虑发挥具体作用，倡导整个联合国系统在工作中采用综合办法处理残疾问题。

56. 经济及社会理事会包括可持续发展问题高级别政治论坛的新近变化以及发展合作论坛的重要性增加，也为推动残疾问题主流化提供了机会。在现有的半年和五年一次向大会提交报告的基础上，可考虑采用关于残疾和发展问题的定期全球报告，以比照衡量和跟踪在社会和发展中实现残疾人机会均等方面的全球进展情况。

## 五. 结论和建议

57. 高级别会议为促进残疾人作为推动者和受益人参与社会和发展提供了动力，吸引了全球关注。成果文件呼吁所有利益攸关方采取更有力、更宏大的行动，特别是在国家一级，同时为所有利益攸关方设立了愿景和明确的任务规定，以制定切实的战略步骤，实施兼顾残疾问题的全球发展议程。成果文件还请大会于 2015 年审查执行进展情况(第 68/3 号决议，第 10 段)。

58. 本报告审查了现行政府间进程的最近发展，评估了进程为将残疾问题纳入新形成的全球发展框架所提供的机会。在这方面，讨论了联合国为兼顾残疾问题的发展促进更好协调和更合作方法的作用。

59. 虽然已作出相当大的努力，但实现残疾问题主流化依然是一项全球性的挑战。尽管在制订全球残疾政策方面取得了进展，但仍需进一步努力，以加强各级的规范和业务联系。本报告还探讨了发展合作的作用以及发展机构可进一步帮助执行兼顾残疾问题的发展以弥合现有差距的方式。

60. 在为残疾人推动实现国际商定的发展目标方面，国际社会应采取一切可能措施，缩小政策与实践之间的现有差距。最好能协同努力，确保兑现政策承诺，并切实地将残疾问题主流化工作纳入发展的所有方面，尤其是发展规划进程。为实现这一目标，亟需采取双轨办法：(a) 按照统计委员会关于提供标准化数据收集方法以促进国家间可比性的决定，收集残疾数据和统计数字；(b) 按残疾情况分列所有现有数据(见 E/CN.3/2014/35-E/2014/24，第一.B 章)。有可能生成兼顾残疾问题的发展统计数据，以监测国际商定的发展目标。会员国可通过自身的人口和住房普查方案收集数据，这正是统计委员会所建议的。

61. 会员国应确保 2015 年后发展议程以包容方针为基石，符合《残疾人权利公约》以及其他相关人权和发展文书，并基于平等、不歧视、参与、包容和问责等核心原则。用于跟踪进展的 2015 年后的目标和指标的甄选过程和内容必须兼顾所有社会群体，包括残疾人。

62. 大会也不妨考虑在 2015 年之前和之后采取下列具体行动：

(a) 根据其关于请大会主席在第七十届会议上审查残疾人发展目标实现状况和进展的要求，在大会第七十届会议期间组织一项关于这种审查的活动(见大会第 68/3 号决议，第 10 段)。审查可以审议所获进展，并明晰今后步骤，以推动执行、监测和评价高级别会议成果的工作；

(b) 鼓励会员国通过国家残疾战略，包括旨在改善残疾人处境的全面和长期愿景，促进实现残疾人在所有经济、社会、文化和环境领域的权利和福祉。为加



强执行行动的自主性和问责制，应通过可衡量的具体目标和指标，确定短期和中期具体行动，向广大利益攸关方分配责任，以切实实施这类战略；

(c) 鉴于需要分列数据来帮助订立 2015 年后兼顾残疾问题的发展议程，鼓励会员国立即采取步骤，支持将残疾数据纳入官方统计主流这一目标，并将资料提交联合国。大会还不妨进一步考虑关于残疾与发展问题的定期全球报告，该报告应概述会员国提供的残疾统计数据，并分析经济和社会发展中的残疾人状况；

(d) 鼓励所有会员国考虑采取措施，建立或改进社会保护制度，包括针对残疾人的社会保护最低标准。为此，国际社会应支持国家的相关努力，包括针对残疾人的社会保护方案；

(e) 鼓励会员国、联合国系统和其他利益攸关方<sup>21</sup> 进一步改善现有关于残疾问题的国际进程和机制之间的协调，以促进兼顾残疾问题的全球议程；

(f) 呼吁开展系统审查，以评价和监测会员国、联合国系统、民间社会和学术机构等各利益攸关方在当前的主流化工作中的进展情况。在联合国系统内建立一个协调机制，以解决差距，有效应对技术援助的需求，包括能力建设的需求，特别是在 2015 年后发展议程和落实未来全球发展目标的背景下。

---

<sup>21</sup> 目前包括大会、经济及社会理事会、社会发展委员会和残疾人权利公约缔约国大会。