

2022 计划年

秘书长的报告

# 联合国系统中的残疾包容



**United  
Nations**

## 摘要

本报告根据第 [77/189](#) 号决议提交,大会在该决议中要求秘书长向其提交一份进度报告,说明联合国系统为实现残疾包容主流化、包括执行《联合国残疾包容战略》所采取的步骤。

本报告基于对联合国实体和国家工作队根据《战略》问责框架提交的报告的分析,概述了在2022年取得的进展。报告回顾了本组织面临的机遇和挑战,以及《战略》与其他全系统努力之间形成的协同增效作用。

---

# 目录

一.	在联合国系统中推进残疾包容	4
(A)	在全系统促进参与	5
(B)	与全系统战略的协同作用	6
二.	《联合国残疾包容战略》的执行情况	7
(A)	实体一级的问责	8
	领导层、战略规划和管理	11
	包容性	13
	方案拟订	15
	组织文化	17
(B)	国家一级的问责	19
	领导层、战略规划和管理	22
	包容性	24
	方案拟订	26
	组织文化	28
(C)	机构间协调	30
(D)	挑战和机遇	31
三.	结论和建议	33

# 一. 在联合国系统中推进残疾包容

随着世界接近《2030年可持续发展议程》执行期的中点,加快推进和实现可持续发展目标是本组织的最高优先事项。这包括实现全世界13亿多残疾人的权利和满足他们的需求,目前残疾人在充分融入和有意义地参与社会方面仍然面临持续障碍。

在我们努力实现可持续发展目标的过程中,帮助世界上最边缘化的人群从未像现在这样重要。在整个联合国系统内促进残疾包容,对于支持会员国执行《残疾人权利公约》和为残疾人实现可持续发展目标仍然至关重要。

《联合国残疾包容战略》(《战略》)的问责框架为本组织加快残疾包容方面的进展提供了明确的路线图。本报告表明,在战略推出四年后,它正在重塑本组织以往停滞不前的一些领域。各实体和国家工作队正在处理自身方案和业务的结构方面问题,从而促使对价值观、方法和优先事项进行重新评估,包括在高级管理层一级。本报告详细介绍了全系统的主要趋势、机遇和做法,以及机构间合作对加快本组织在各个领域加强残疾包容工作的积极影响。

报告的结果很清楚:如果各实体和国家工作队各自为政地执行《战略》,就不可能取得全系统的进展。我们不能坐等解决办法的出现。必须将根据《战略》确立的基本工具、资源和指南付诸实施。在联合国系统内,必须更加注重以系统、协调和跨职能的方式,包括在本组织的最高级别,解决残疾包容问题。只有这样,联合国才能在残疾包容方面发挥表率作用。

## 在全系统促进参与

各类残疾人的参与对于一个包容和无障碍的社会至关重要。《战略》自推出以来越来越多地促进了残疾人及其代表组织接触和参与本组织的所有工作。这方面越来越反映出提高代表性和促进多样性的必要性,以及与特定残疾人群体和组织进行协商以更深入地了解残疾人的生活经历和需求的必要性。

与残疾人及其代表组织进行有意义的协商仍然是实现所有指标的基础,是推动《战略》的核心,因此也是《战略》问责框架中的一项指标。随着各实体努力与残疾人进行有效和系统性的接触,这些实体正在越来越多地开展与残疾人的有意义协商。联合国各实体还在建立更正式的伙伴关系,以深化和维持《战略》各方面的合作,而不仅限于协商这一项具体指标。

在国家一级,正在加大努力与残疾人组织接触,包括在领导层一级,并确保这些组织在战略规划、协调机制、无障碍评估、方案拟订、人道主义工作和能力发展方面提供投入。残疾人的参与和与残疾人的协商越来越多地反映在内部业务中,包括出现了面向残疾工作人员和为残疾人提供支助的工作人员资源小组。此外,还努力通过全面的工作人员参与度调查收集残疾工作人员的数据、衡量他们的满意度并对他们的关切做出回应。

尽管在这些领域取得了进展,但还需要做更多的工作,将协商扩大到特定残疾问题以外的领域,确保各类残疾人的代表性,确保与各类残疾人进行协商和接触,并深化残疾人对《战略》所有方面的参与。虽然《战略》促成了一种包容性和交叉性办法,但还需要与更多不同的利益攸关方和残疾人网络进行协商

## 与全系统战略的协同作用

残疾包容要求采取一种整体性和交叉性办法，以解决各类残疾人的权利和需求问题。《联合国残疾包容战略》以《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》为蓝本，并与《联合国青年战略》(“青年2030”)同时推出，它促进与其他全系统议程的协同增效，并采取交叉办法。

因此，残疾包容正逐渐反映在本组织针对性别平等和青年问题的现有承诺和机制中。各实体更加注重将残疾妇女和女童纳入性别平等行动。国家一级正在加快努力，将残疾包容纳入性别结构、方案拟订和能力建设。例如，欧洲联盟与联合国联合发起的“聚光灯倡议”使国家工作队能够应对性别暴力对患有残疾的妇女、青年妇女和女童的影响。这些步骤有助于帮助那些面临严重边缘化、而且在参与和融入社会方面面临障碍的残疾妇女和女童。同样，各实体和国家工作队也开始将残疾青年纳入决策进程，并推动青年主导的残疾问题倡议。为加强这些努力，秘书长青年问题特使办公室和联合国人口基金(人口基金)于2022年启动了“青年2030”残疾问题任务小组，它是一个由残疾青年和联合国实体组成的协调机制，根据青年和残疾问题全系统战略促进残疾青年的权利和有意义参与，并加强机构间协作。

新形成的协同作用反映出一种越来越强的认识，即残疾包容与本组织的所有工作领域都相关，可利用《战略》增加其他全系统战略的效力和广度。

## 二. 《联合国残疾包容战略》 的执行情况

77个联合国实体和131个国家工作队根据《战略》的问责框架报告了2022年方案年度(2022年1月1日至12月31日)的进展情况。

与往年一样,对照实体问责框架和国家工作队残疾包容问责记分卡的指标报告了进展情况,采用自我评估的五分制评级系统,评级如下:未达到要求、接近要求、达到要求、超过要求和不适用。各实体和国家工作队至少应力争达到要求,并将超过要求作为长期目标。

## 实体一级的问责

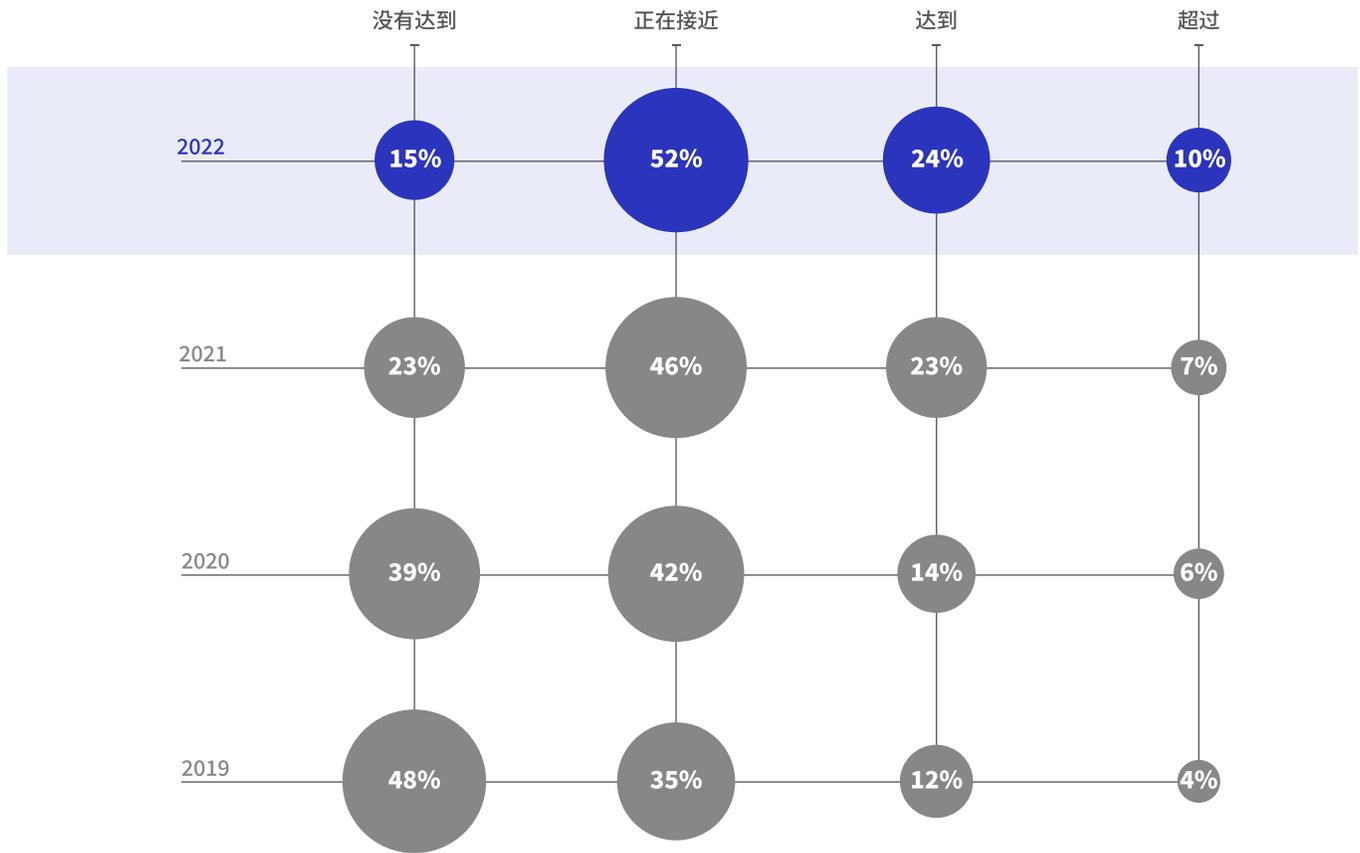
2022年,在实体问责框架下进行报告的实体数量继续增加,达到77个,而2021年为73个。这一数字自2019年以来增加了35%。这些实体包括:(a) 49个秘书处实体,包括19个和平和政治任务以及5个区域经济委员会;(b) 7个基金和方案;(c) 11个专门机构;以及(d) 10个其他相关实体。<sup>1</sup>

各实体在执行《战略》方面继续取得实质性进展。2022年,达到或超过的《战略》要求比例为34%,而2021年为30%,表明情况有所改善。此外,未达到要求的实体比例明显下降,从2021年的23%降至2022年的15%。协商、采购、评价和沟通准则等全系统工具的采用以及全系统培训机会的开发,都有助于支持各实体接近或达到具体要求。秘书处一级在无障碍、采购和就业方面的系统性行动也为取得这一进展起到了促进作用。

- 
1. 提交报告的实体按进行分析的四个类别分列如下: (a) 大会和会议管理部、经济和社会事务部、管理战略、政策和合规部、业务支助部、政治和建设和平事务部/和平行动部、安全和安保部、发展协调办公室、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、非洲经济委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、裁军事务厅、人道主义事务协调厅、反恐主义办公室、内部监督事务厅、法律事务厅、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室、秘书长青年问题特使办公室、秘书长非洲问题特别顾问办公室、秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室、秘书长防止灭绝种族问题特别顾问办公室、秘书长叙利亚问题特使办公室、秘书长大湖区问题特使办公室、秘书长也门问题特使办公室、负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室、联合国人权事务高级专员办事处、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、联合国伊拉克援助团、联合国阿富汗援助团、联合国索马里援助团/联合国索马里支助办公室、联合国科索沃临时行政当局特派团、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国南苏丹特派团、联合国支助马达加斯加协议特派团、联合国马里多层次综合稳定团、联合国中非共和国多层次综合稳定团、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处、联合国维也纳办事处/联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国减少灾害风险办公室、外层空间事务厅、联合国西非和萨赫勒办事处、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国中亚区域预防外交中心、联合国停战监督组织/中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表办事处和联合国哥伦比亚核查团; (b) 联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国人口基金、联合国志愿人员组织和世界粮食计划署; (c) 联合国粮食及农业组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际海事组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、联合国工业发展组织、世界卫生组织、世界知识产权组织和世界旅游组织; (d) 国际移民组织、国际贸易中心、联合国艾滋病/艾滋病联合规划署、联合国贸易和发展会议、联合国难民事务高级专员公署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国项目事务署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国系统职员学院和联合国大学。

图一

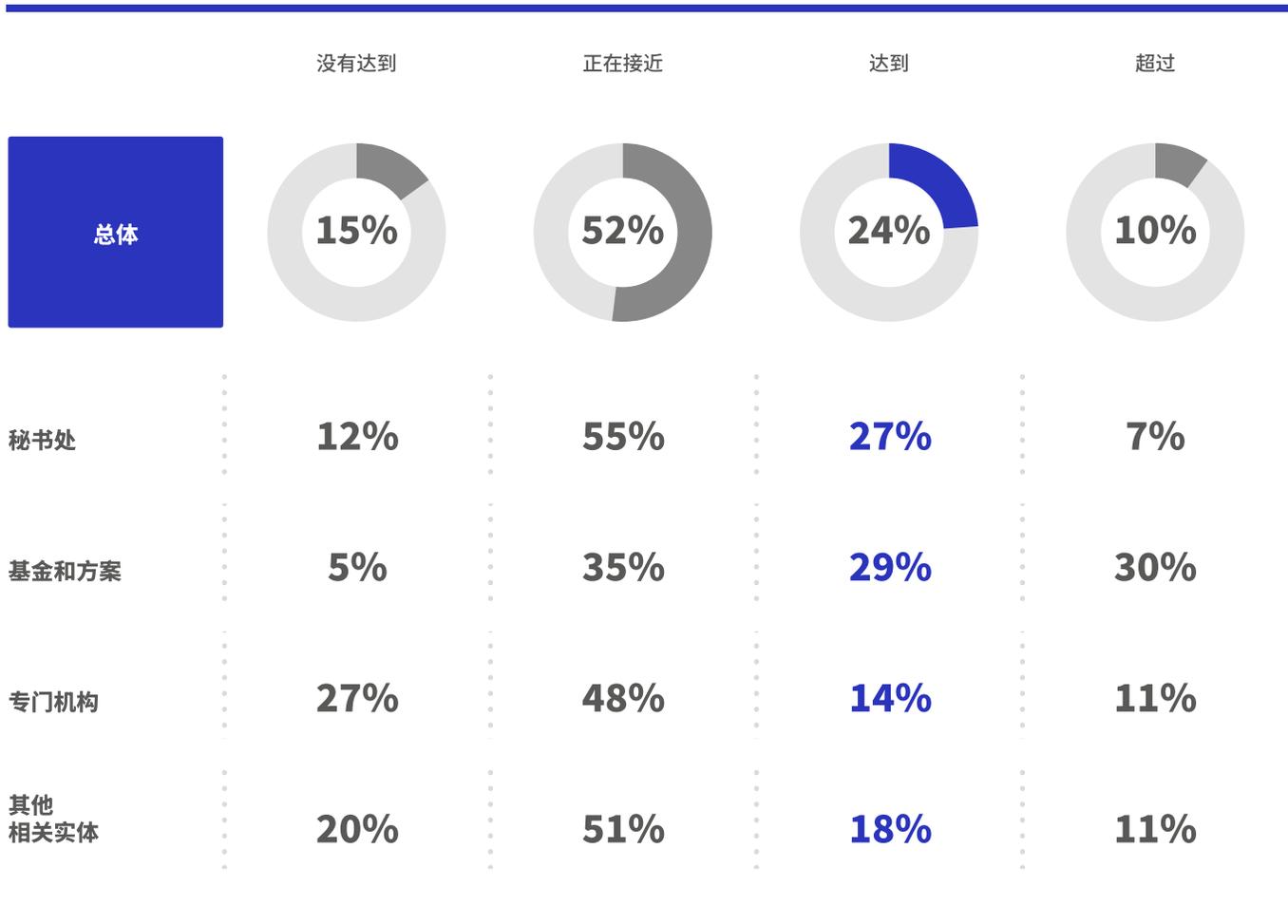
2019–2022年联合国各实体总体评级比较



尽管取得了这些积极进展,但67%的《战略》要求仍未达到。一些实体了解可用于在全系统促进残疾包容的各种工具,但尚未认可这些工具,或将其纳入自身战略和行动。联合国系统在几个关键领域、特别是在内部业务和无障碍方面采取协调行动,同时借鉴集体经验教训和现有最佳做法,对于今后有系统地加快残疾包容进展将至关重要。

图二

2022年联合国系统评级, 按实体类型分列

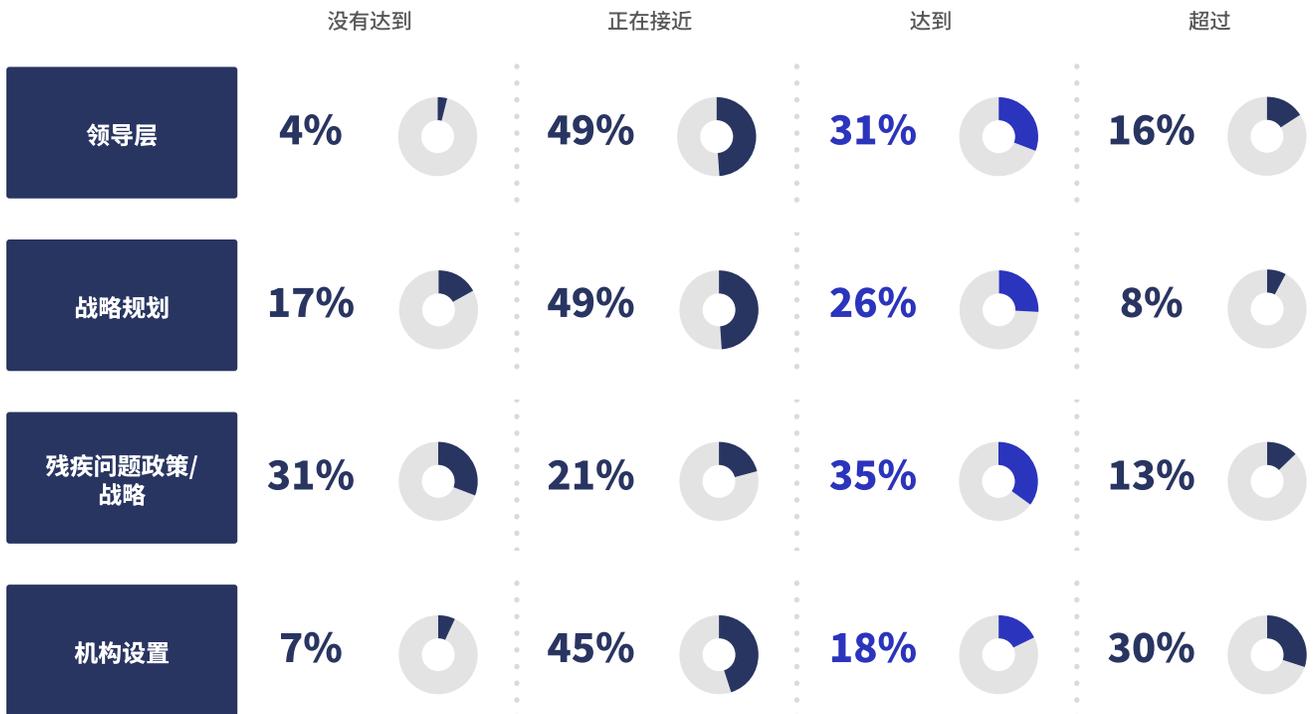


总体而言, 各类实体在执行《战略》方面都取得了进展。自上次报告以来, 秘书处各实体的业绩提高了13%, 达到或超过指标所列要求。各基金和方案的业绩提高了9%, 专门机构提高了47%, 其他相关实体提高了52%, 尽管有些实体的基数较低。重要的是, 各类实体未达到要求的情况显著减少。各基金和方案目前在30%的指标上超过要求。



## 核心领域 1 领导层、战略规划和管理

图三  
2022年联合国实体核心领域1的评级, 按业绩指标分列



要实现《战略》所设想的可持续和转型式的组织变革,就必须将残疾包容纳入领导、战略规划和管理进程。因此,令人鼓舞的是,整个系统中高级领导层的承诺不断强化,从参加活动发展到对高层人员采用残疾包容问责机制,并任命高级管理人员为残疾问题倡导者。与此同时,在高级领导层的支持下,各实体正逐步将残疾包容纳入其战略规划、成果框架和预算文件。至关重要的是,这些实体正在制定和实施政策和战略,以指导方案和业务领域的残疾包容行动,并利用残疾包容标码来跟踪用于残疾包容的资源分配情况。

促进《战略》执行工作的机构设置越来越多地为这些努力提供支持。规模较大的实体正在区域和国家两级建立指导委员会和广泛的协调人网络,并确定技术牵头方,从而不再只是依赖具有残疾包容方面实质性专门知识的单一个人。西亚经济社会委员会和联合国粮食及农业组织建立了《战略》指标保管人网络,此类网络提供了一个信息共享和交流论坛,并支持开展各种活动,如残疾包容工作摸底,围绕《战略》各项指标规划主流化和有针对性的行动并提出建议,以及进行监测。

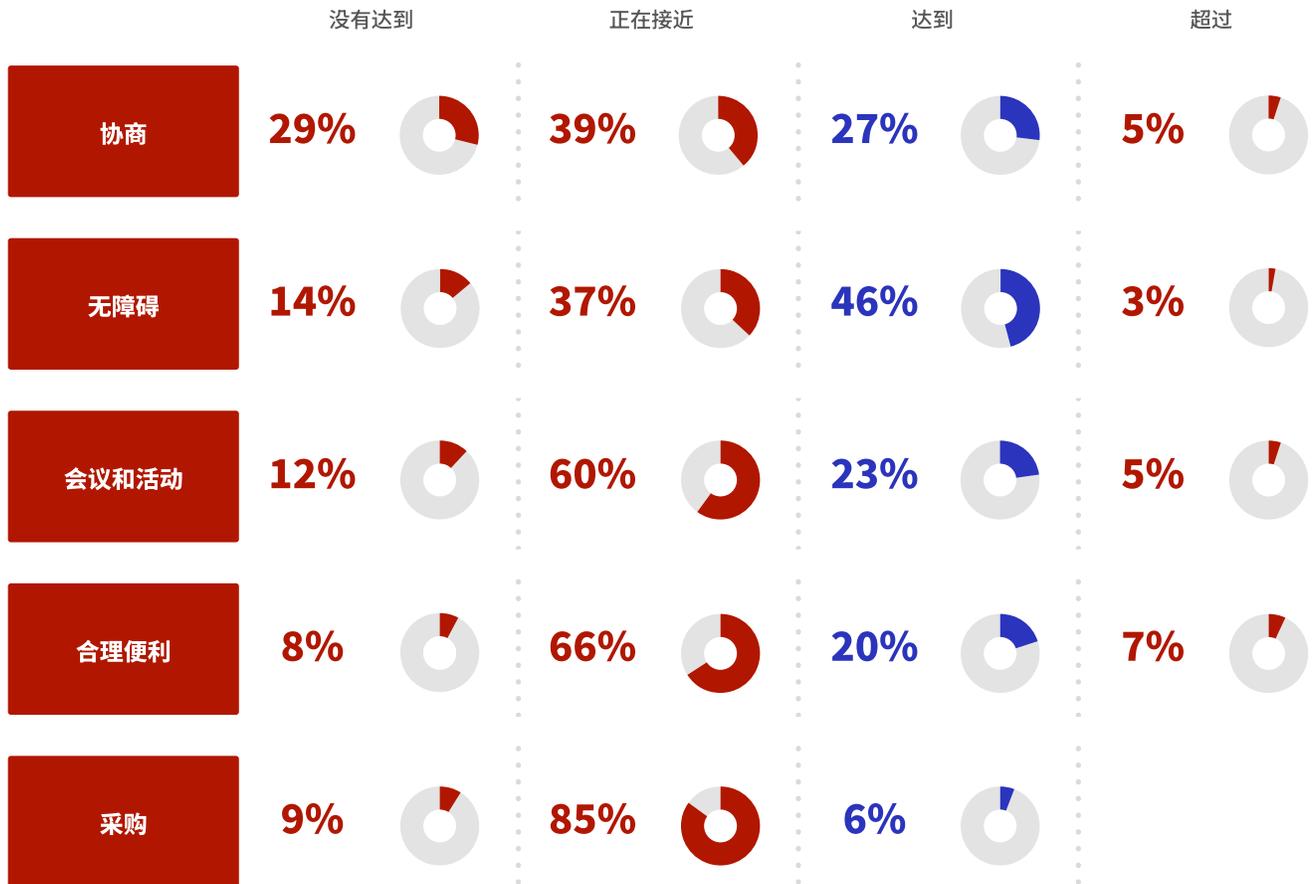
联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、国际农业发展基金和世界粮食计划署(粮食署)设立了残疾包容和无障碍服务台,通过提供技术援助以及传播有针对性的资源和培训材料来建设内部能力。机构设置也支持在交叉问题上加强协调,特别是在秘书处各实体中。2022年,发展协调办公室启动了总部、区域办事处和驻地协调员办事处包容问题协调人网络,以支持实施该办公室的残疾包容和性别平等战略;安全和安保部已将残疾包容纳入其性别平等和包容问题协调人网络。

然而,相当多的实体,特别是有专门任务的较小型秘书处实体、和平行动和刚开始开展残疾包容工作的实体,由于能力限制、工作人员更替率高以及有关残疾包容的实质性知识和专长有限,在这一领域仍然面临挑战。这些实体可从以下方面受益:积极参与实体和秘书处的残疾包容协调人网络;利用为支持实施《战略》而开发的培训和技术资源;以及利用有针对性的指南和技术援助,将残疾包容有效纳入现有政策和战略的主流,或制定与《战略》指标相一致的行动计划。报告显示,较小型实体的高级领导层可在推进残疾包容方面发挥重要作用。例如,在秘书长非洲问题特别顾问办公室的高级领导层于2022年提出一项建议后,该办公室的高级管理协调机制已开始对每季度的方案执行情况审查中评估《战略》执行情况。



## 核心领域 2 包容性

图四  
2022年联合国实体核心领域2的评级, 按业绩指标分列



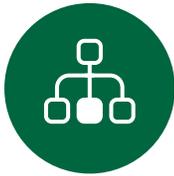
随着《战略》的推出,人们日益认识到无障碍物理和数字环境的重要性,认为这是在本组织工作中纳入残疾人——无论是作为受益人、合作伙伴还是工作人员——的先决条件。然而,就无障碍、合理便利、采购、会议和活动等指标进行的报告反映出进展程度不一,其中工作重点是改善无障碍物理环境。这表明,尽管付出了相当大的努力,但全系统各实体在执行指南和利用现有工具,以便围绕无障碍和兼顾残疾问题的采购做法建立可持续和资金充足的机制方面,仍然面临重大挑战。

在采购方面,网站、电子招标和供应商管理系统已变得更加无障碍。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、妇女署和人道主义事务协调厅等实体已将残疾包容和无障碍纳入采购模板和政策。然而,在执行现有指南和衡量采购协议本身在多大程度上体现残疾包容方面,仍然存在挑战。在长期协议续签过程中对相关产品进行无障碍审查,例如联合国儿童基金会(儿基会)供应司在2022年进行的审查,为在这一领域采取行动提供了机会。

在改善共同房地和服务的无障碍性方面取得的进展,如联合国纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕办事处在这方面的进展,将使设在其中的许多秘书处实体和较小型实体受益。此外,报告显示,越来越多的无障碍评估和评价侧重于数字无障碍、数字基础设施以及信息和通信系统,表明对无障碍范围的理解继续加深。然而,各实体今后应将逐步淘汰不符合无障碍要求的旧数字系统作为优先事项,联合国开发计划署(开发署)计划在当前合同到期时用无障碍性更好的平台取代全组织数字工具就是一个例子。手语传译和通信接入实时翻译服务越来越多地用于各种会议和活动,但由于费用高昂且缺乏系统性的采购方法,此类服务的经常性使用受到阻碍。设在总部和共同房地的较小型实体所面临的一项关键挑战是落实无障碍和采购方面的要求。一个良好做法的例子是秘书长青年问题特使办公室,该办公室在确保关键产品、材料和流程无障碍方面进行了投资,以使残疾青年能够参与其工作和活动。

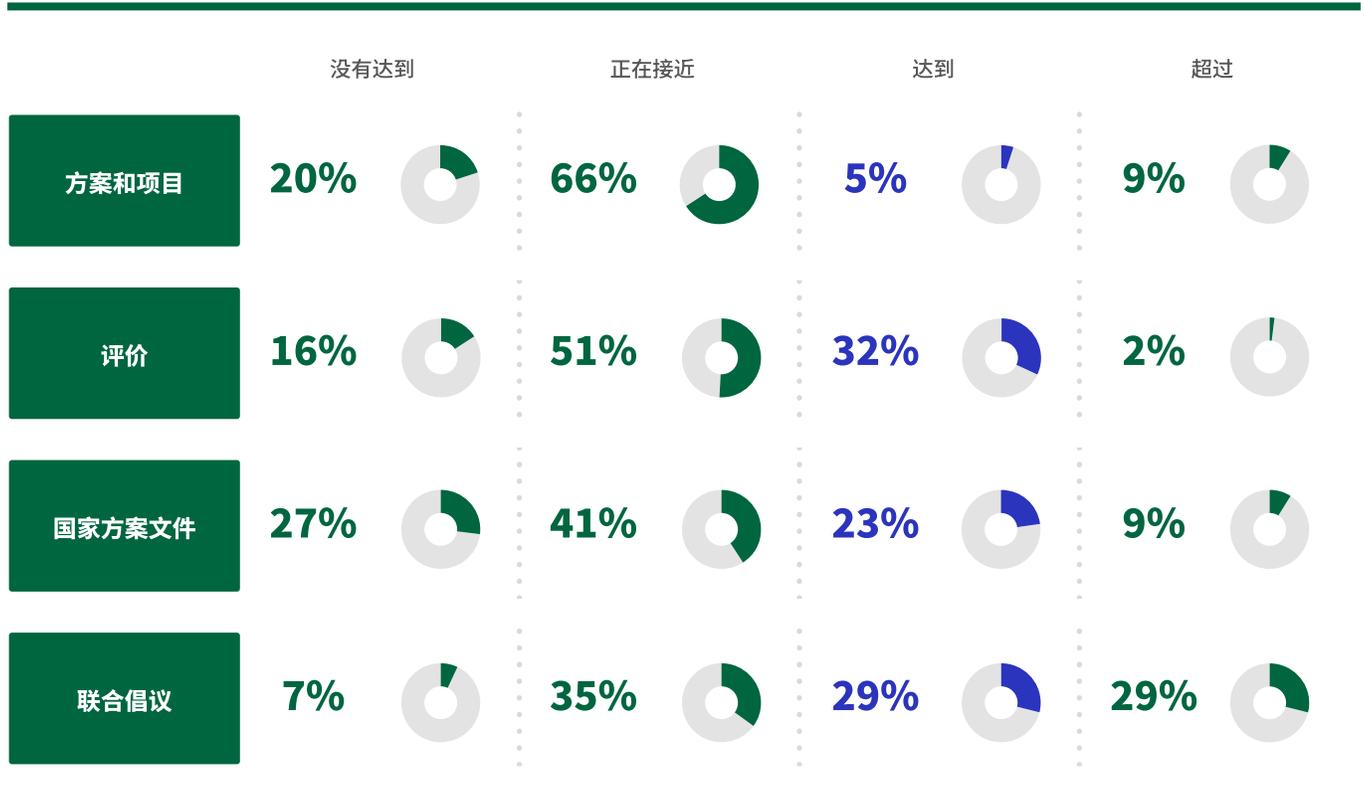
各实体对合理便利作为一项反歧视措施的认识正在稳步提高,开发署、儿基会和人口基金等实体报告说,它们正在逐步实施正式、全面的合理便利办法,并建立集中供资机制。要有效利用这些资金,就必须采取适当措施,确保管理人员、申请人和工作人员对资金及相关政策和程序有所了解。秘书处各实体的报告表明,合理便利在很大程度上仍然是临时提供的;由于对资金分配缺乏控制,加上秘书处各实体在制定相关政策方面受到限制,因此需要总部提供有针对性的指导。由于合理便利是残疾人融入和参与本组织的重要推动因素,必须使相关程序系统化,并在已分配资源范围内投入足够的专门资金,以确保在这一领域取得进展。秘书处各实体建立的供资机制——如发展协调办公室的驻地协调员系统人员基金和随附程序指南——展示了一些大有可为的机会。

促进参与的努力获得了更多重视,由此推动了与残疾人协商方面的进展。一些机构、基金和方案,如粮食署,制定了针对具体情况的机构一级协商指南,以支持在这一领域取得进展,其他机构、基金和方案则采用2021年关于与残疾人协商的全系统准则。各实体正在与更广泛的残疾人组织,包括残疾妇女和残疾青年组织,以及在区域一级开展工作的跨残疾组织建立伙伴关系和开展协作。然而,如何在所有与残疾有关的问题和更广泛的问题上使残疾人组织有系统和积极地参与进来仍然是一项挑战,这表明需要进一步培训,以有效执行现有准则。



## 核心领域 3 方案拟订

图五  
2022年联合国实体核心领域3的评级, 按业绩指标分列



在方案拟订方面,大多数实体制定了将残疾包容纳入方案和项目主流的指南,而在编制国家方案文件的机构、基金和方案中,半数以上已在国家方案文件指南中将残疾包容主流化。人道主义实体继续使用机构间常设委员会的《将残疾人纳入人道主义行动准则》,以指导在整个人道主义方案周期中将残疾包容纳入主流。

尽管出现了这些积极趋势,但各实体在落实现有指南和掌握其方案和项目的残疾包容程度方面仍面临挑战。自《战略》推出以来制定的残疾包容标码是各实体可采用的一项关键的监测和问责工具,加快采用这些标码将有助于在这一领域取得进展。秘书处的企业资源规划系统(“团结”系统)已纳入残疾包容标码,经济和社会事务部、联合国毒品和犯罪问题办公室以及非洲经济委员会等少数实体已使用该标码。联合国难民事务高级专员公署(难民署)使用残疾标码和残疾分类数据,儿基会使用残疾标记,评估了各自2022年方案和项目将残疾包容纳入主流的程度,这项评估使难民署和儿基会得以分别实现67%和90%的年度目标。人口基金通过其国家方案政策和程序将残疾包容纳入主流。值得注意的是,2022年,该实体提交其内部方案审查委员会的国家方案文件草稿中有88%涉及残疾人权利问题。

将残疾包容纳入评价对于方案拟订工作取得进展至关重要。各实体报告了它们使用联合国评价小组2022年制定的关于将残疾包容纳入评价和报告的全系统指南的情况;此外,残疾包容被纳入各实体职权范围、初始报告和评价报告的情况有所增加。这些进展突显了全系统协作性指南在支持各实体达到《战略》标准方面的潜在作用。作为秘书处的中央评价单位,内部监督事务厅在其2022年编制的关于将跨领域问题纳入评价主流的内部指南中纳入了残疾包容问题。自那以来,该指南已经过改编,分发给秘书处其他实体的评价科。

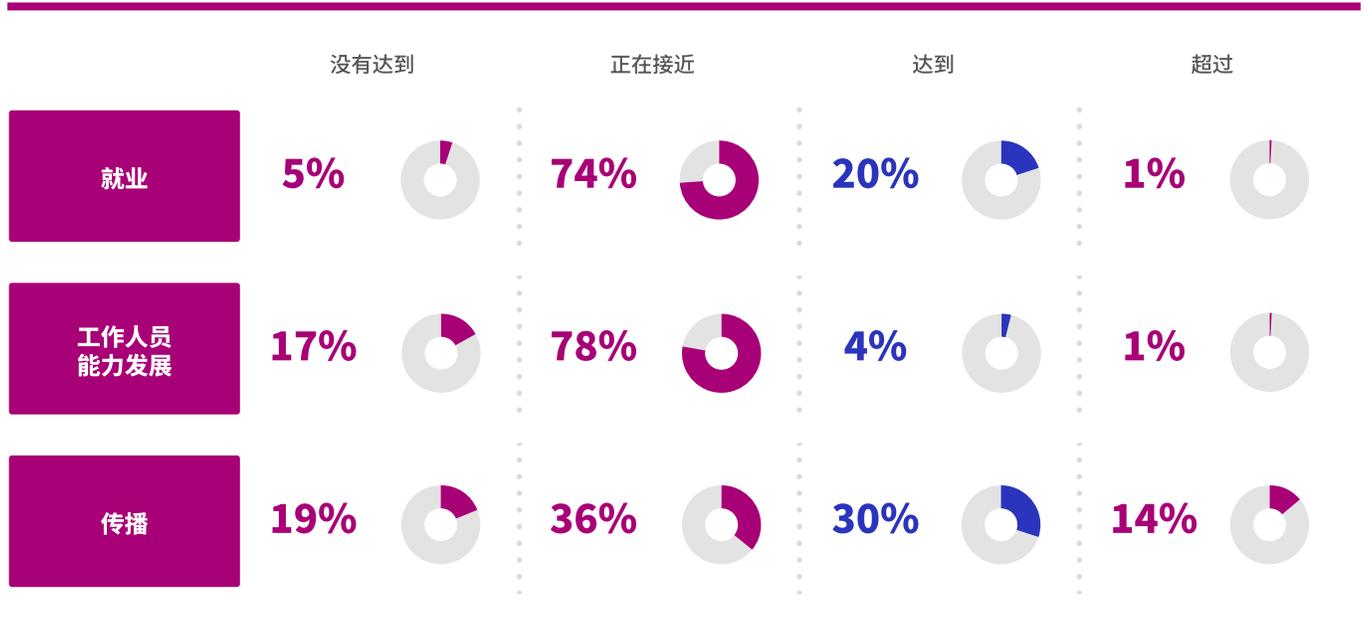
联合倡议仍然是残疾包容的催化剂,通过专门致力于残疾包容的机构间网络和工作组深化协作以及信息和知识共享。残疾人融入人道主义行动问题咨商小组就是这种协作办法的典范,该小组由来自各实体和民间社会组织的50多名成员组成。他们不断努力,持续推动兼顾残疾问题的人道主义行动。



## 核心领域 4 组织文化

图六

2022年联合国实体核心领域4的评级, 按业绩指标分列



一支充分具备残疾包容方面知识和能力的强大、包容和多元化的工作人员队伍,将有助于提高联合国系统的效力和效率。残疾人在本组织工作人员队伍中的代表性仍然不足,加上在提高现有工作人员的残疾包容能力方面的进展缓慢,有可能使自《战略》推出以来取得的不易成果发生逆转。

95%的实体报告了与就业有关的行动,这表明《战略》大大提高了全系统对现有就业政策和战略的认识和执行,以吸引、征聘和留住残疾工作人员。此外,《战略》还推动各实体在必要时更新或制定此类政策。各实体实施了旨在增加残疾人就业机会的各种战略和举措,包括与专门的征聘平台建立伙伴关系,以及与残疾人组织合作举办招聘会。通过联合国志愿人员组织,约200名残疾人向总部、区域和国家办事处的22个实体贡献了技能和专门知识。在雇员满意度调查中纳入个人身份问题以收集残疾工作人员数据的做法日益受到重视。尽管作出了这些努力,但报告显示,近90%的实体要么无法查明残疾工作人员,要么查明了残疾工作人员,但发现他们的满意度和幸福感低于一般工作人员。

在能力发展方面,全系统关于残疾包容的培训课程和模块有所增加。然而,联合国各实体和秘书处各部门应确保在现有资源范围内提供进一步培训,以解决业务方面的能力差距,特别是在无障碍、合理便利、采购和评价方面。只有5%的实体报告说,已将残疾包容培训定为强制性培训。一个值得推广的模式是国际劳工组织(劳工组织)关于残疾包容的强制性电子学习方案,其遵守率达到84%。劳工组织还在编制专门面向高级管理人员的残疾问题培训课程。

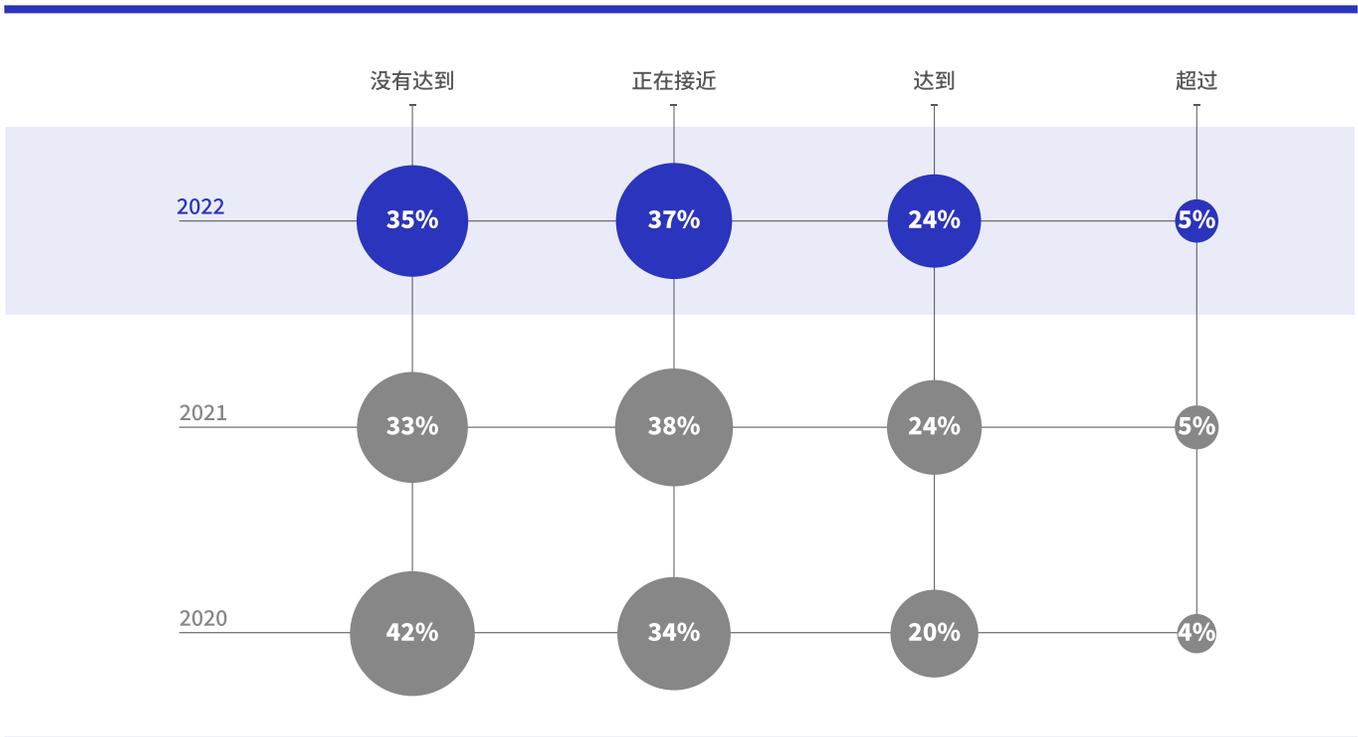
全球传播部制定的《残疾包容传播指南》促使全系统围绕残疾人的传播更具包容性,且更能体现出尊重。各实体日益认识到残疾包容传播的重要性,并正努力使残疾人在内部和外部主流传播中的代表性更加多样化。然而,许多实体报告说,它们没有关于残疾包容传播的内部准则或程序,这些实体可通过采用和实施全系统准则来满足这一要求。

# B

## 国家一级问责

2022年,所有131个联合国国家工作队连续第三年在问责记分卡下进行报告。总体而言,国家工作队接近要求的指标比例为37%,达到和超过要求的指标比例分别为24%和5%。国家工作队未达到要求的指标比例从2021年的33%增加到2022年的35%,部分原因是《战略》基准有了更深入的了解,并进行了更知情的自我评估。鉴于国家工作队尚未达到72%的《战略》指标,迫切需要加紧努力,以推动外地一级的执行工作。

图七  
2020-2022年联合国国家工作队总体评级比较

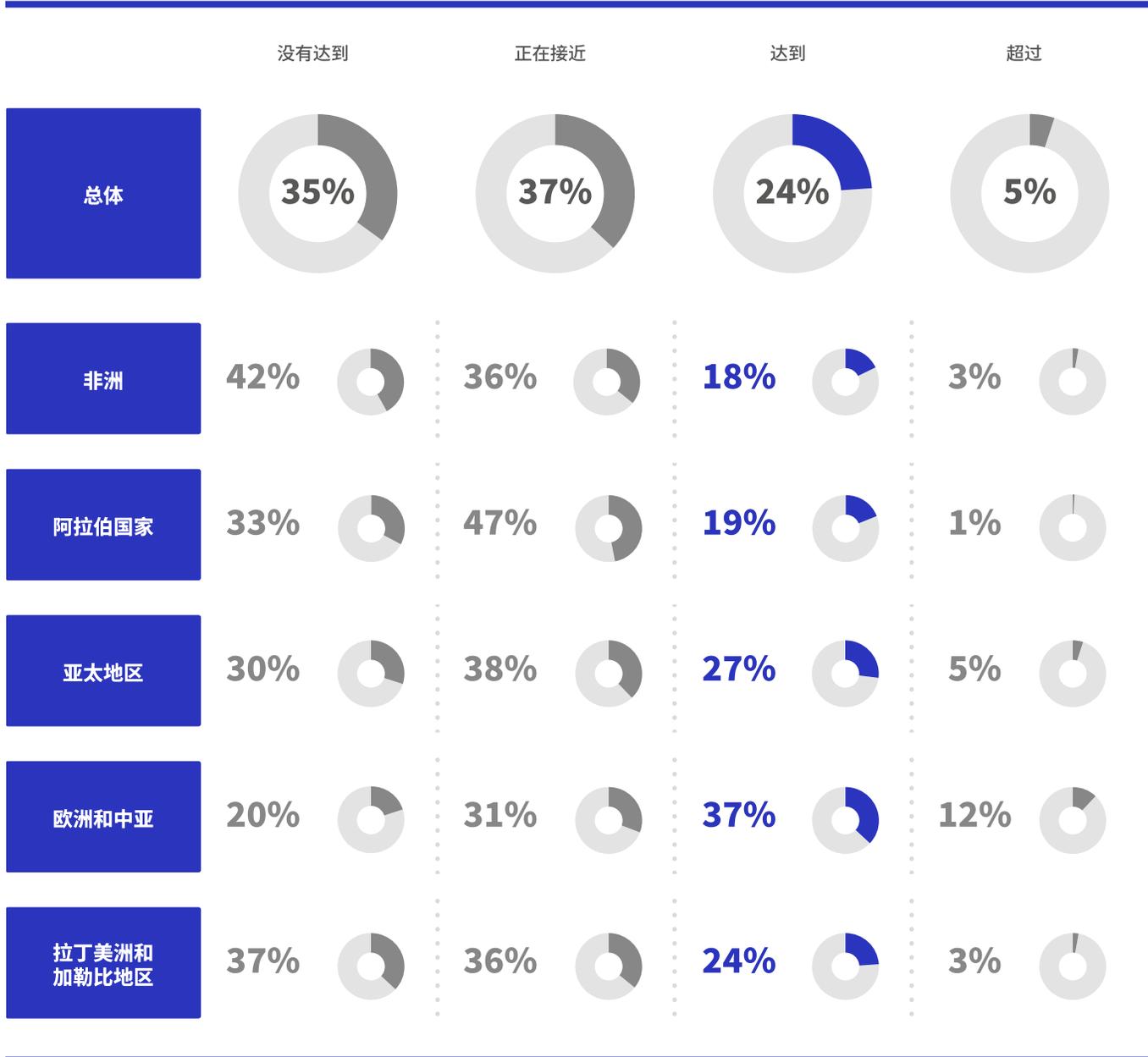


在区域一级, 欧洲和中亚的评级继续提高, 达到或超过要求的指标比例从2021年46%提高到2022年的49%。该区域在2022年期间开展了深入的残疾包容培训。亚太区域也取得了进展, 达到和超过要求的指标比例从2021年的30%上升到2022年的32%, 部分原因是成功实施了推广项目, 并提供了有针对性的技术援助。另一方面, 拉丁美洲和加勒比的情况仍然停滞不前, 阿拉伯国家和非洲则出现了倒退。这些动态表明, 必须向国家工作队提供有针对性和连贯一致的支持, 以维持和加强已取得的进展。

国家工作队的报告突显了在残疾包容工作中取得的进展, 尽管就《战略》要求进行的报告可能无法全面反映这些进展。各项指标下的行动日益一致, 这肯定地表明采取了更加整体性的残疾包容办法。此外, 通过更有针对性地纳入“不让任何一个人掉队”原则, 促进将残疾人纳入国家工作队的工作。这包括支持法律和政策改革等政府举措, 并确保从方案一开始就征求和考虑残疾人的意见, 使残疾人的生活受益于方案成果。此外, 通过量身定制的能力建设举措和有针对性的记分卡推广举措, 增强了一些国家工作队在《战略》多个领域取得进展的能力。

图八

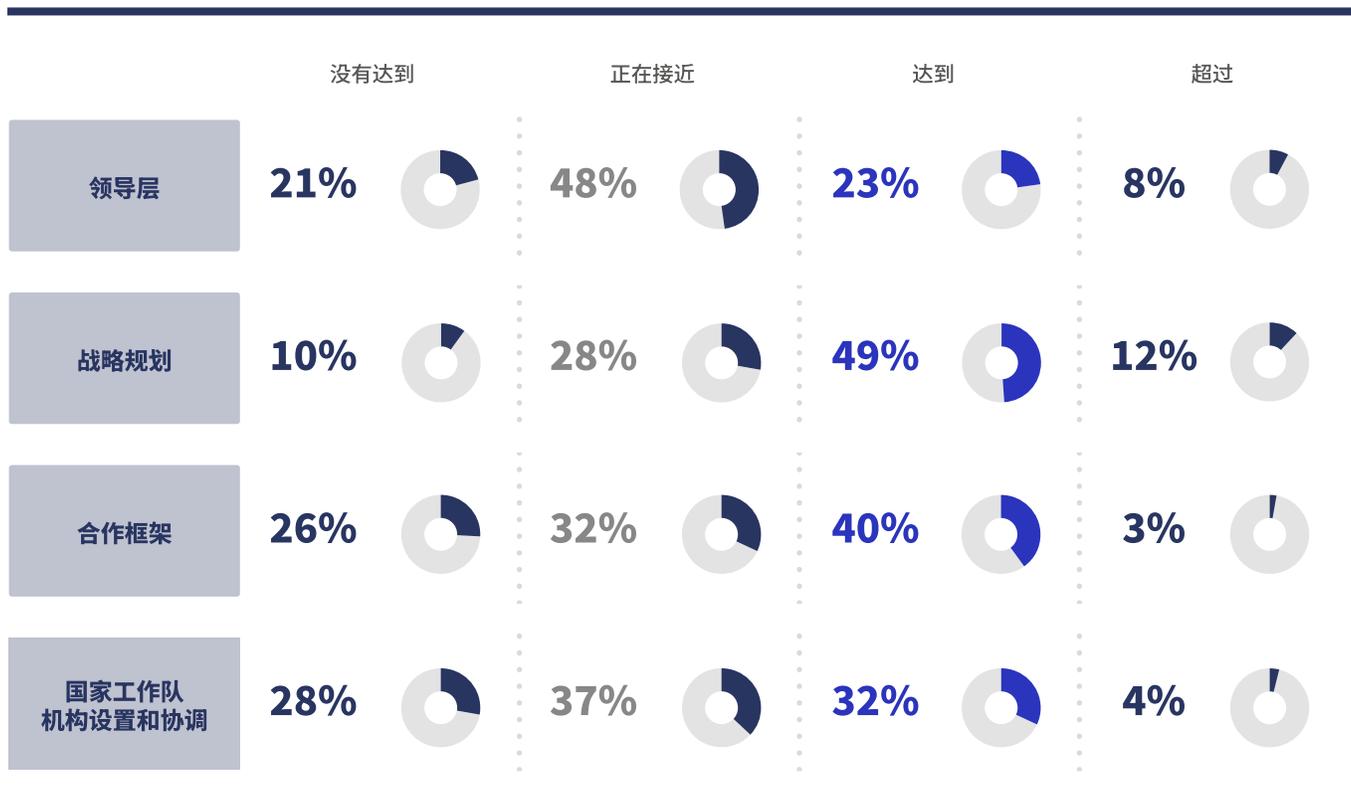
2022年联合国国家工作队评级, 按区域分列





## 核心领域 1 领导层、战略规划和管理

图九  
2022年联合国国家工作队核心领域1的评级, 按业绩指标分列



加强国家一级领导层承诺的进展不及加强实体内部承诺的进展。虽然许多驻地协调员和机构负责人在内部和公开场合倡导残疾包容,但需要更广泛的领导层参与,以推动行动和进展。尽管各实体内部高级领导层的承诺有所加强,但至关重要,要确保这种承诺总能传递到外地一级的机构负责人,以推动在残疾包容方面采取更加雄心勃勃的联合行动。一组不同的国家工作队在这一指标上表现出色,说明对残疾包容的持续关注和承诺是可以实现的。例如,在赞比亚,残疾包容一直是各机构负责人月度会议和务虚会的一个经常性项目。这种持续努力对于有效应对国家工作队在实施《战略》过程中面临的挑战至关重要。

战略规划仍然是国家工作队业绩最好的领域,大多数工作队达到或超过了这一指标的要求。绝大多数国家工作队在共同国家分析中纳入了对残疾人状况的分析,涉及性别、教育、保健、贫困、人权、气候变化、灾害风险应对和人道主义行动等多个专题领域。残疾妇女、儿童和青年也得到了更大的关注。2022年期间,萨尔瓦多、斯威士兰、印度、莱索托、塞内加尔、塞拉利昂、乌拉圭和赞比亚等多个国家工作队在共同国家分析期间与残疾人组织进行了协商,这一做法效仿了许多其他国家工作队在前几年树立的榜样。

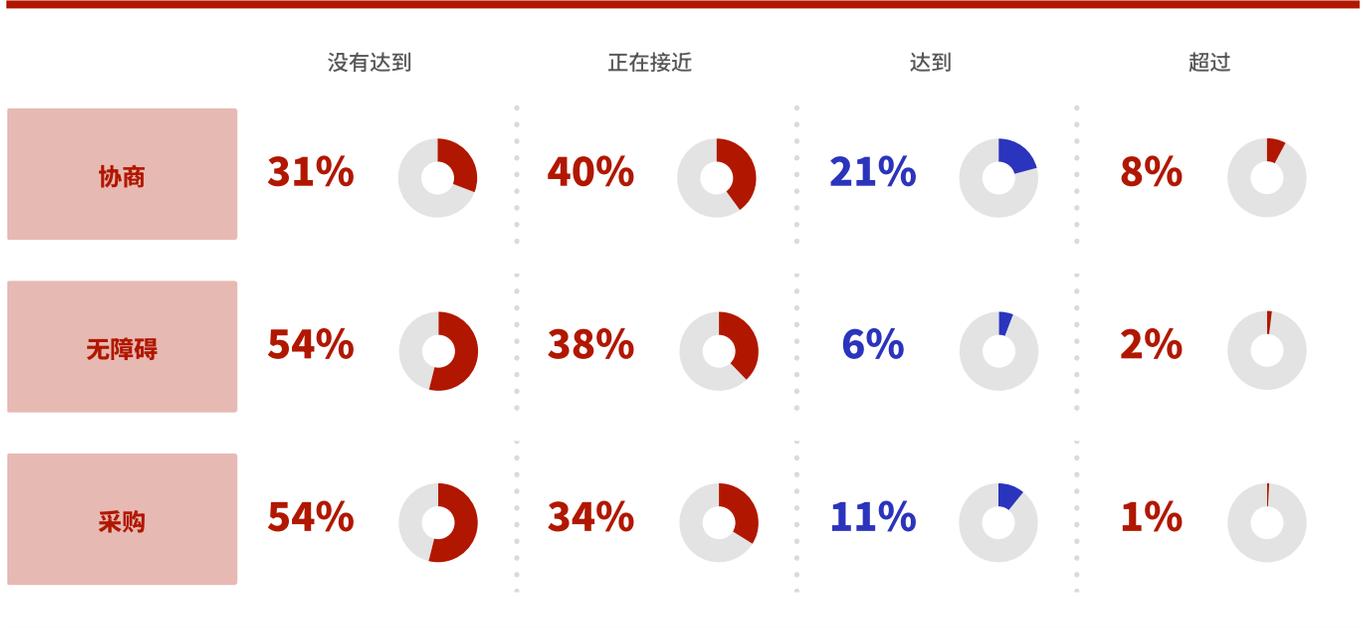
大多数国家工作队在其合作框架中对残疾人权利作出了明确承诺,并正在逐步将残疾包容纳入合作框架的成果领域。目前正在性别、教育、卫生、社会保护、人权、歧视和治理等多个专题领域处理残疾包容问题。一些国家工作队与残疾人组织协商制定了合作框架。例如,危地马拉国家工作队利用记分卡,在与政府协商制定合作框架的过程中充分纳入残疾包容问题,这体现在合作框架成果总表所反映的产出中。考虑到合作框架的多年度周期,这一指标的进展可能慢于其他指标。

残疾包容协调机制通过加强协作和提供联合规划和实施的机会,促进更系统地执行《战略》。报告表明,在已设有残疾包容协调机制的国家工作队中,将残疾问题逐步纳入共同国家分析、合作框架及其监测机制的工作往往更为有力。国家工作队在建立此类机制方面取得了显著进展。一些国家工作队正在将这些机制正规化,使之成为结构化机制,另一些国家工作队则首次引入了此类协调措施。一些国家工作队已将残疾包容问题纳入其现有的工作队和小组,包括关注性别、人权和包容性问题的工作队和小组。在哥斯达黎加、马达加斯加、卢旺达、塞尔维亚和乌兹别克斯坦,残疾人组织已被纳入国家工作队协调机制。



## 核心领域 2 包容性

图十  
2022年联合国国家工作队核心领域2的评级, 按业绩指标分列



国家工作队继续就共同国家分析和合作框架等各种问题与残疾人组织接触。然而, 协商往往是零星进行的, 而且主要由个别国家办事处牵头, 这表明各国家工作队需要作为一个整体开展更系统和更结构化的协商工作。虽然接触最多的是国家一级的伞式组织和残疾人理事会, 但必须确保协商具有包容性, 并考虑到边缘化残疾人群体。值得注意的是, 哥斯达黎加和危地马拉的国家工作队设立了残疾人咨询小组, 其中纳入了各类不同的代表性组织。

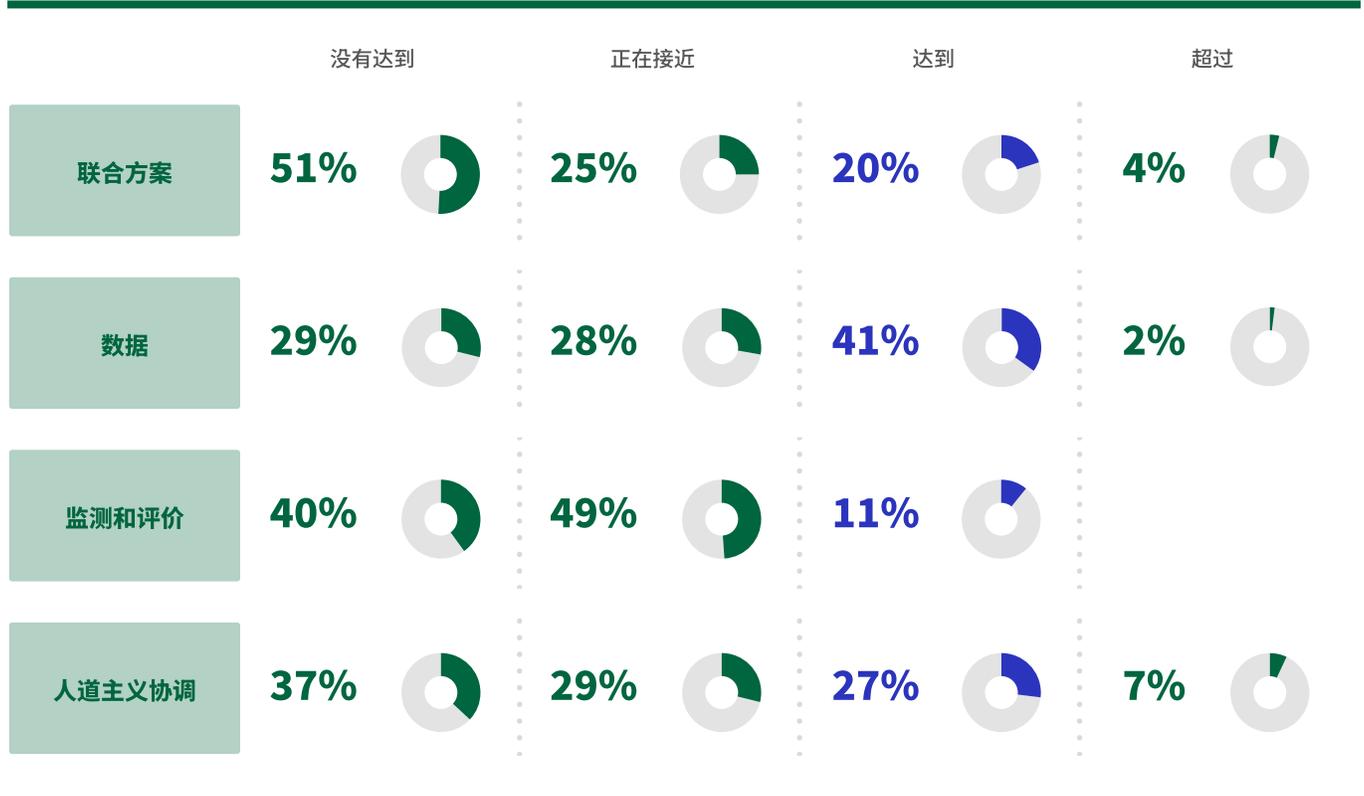
需要在国家一级作出努力,使共同房地和服务更加无障碍。一些国家工作队利用新房地或扩建机会,改善残疾人无障碍环境。它们还进行了无障碍审计,评估物理环境以及包括信息和通信技术在各种服务的无障碍性。在孟加拉国、白俄罗斯、不丹和赞比亚,这些审计是与残疾人组织协商进行的。然而,54%的国家工作队尚未对其共同房地和服务进行无障碍基线评估,原因往往是能力、知识和通过各自实体提供的资金有限。

兼顾残疾问题的采购也仍然是国家工作队面临的一项挑战,在采购场地、货物和服务时,无障碍标准的执行情况不一致。格鲁吉亚国家工作队在定期审查和采购场地、服务和建筑工程以及与供应商签订长期协议时,已将无障碍作为一项强制性标准纳入考量。儿基会的无障碍工具包为进行无障碍评估提供了宝贵的指导和核对清单,而在尼泊尔和越南制定、实施和监测无障碍计划的做法也值得其他国家借鉴。许多国家工作队正在通过业务活动战略2.0调整它们的各项流程,该战略将有助于在未来几年改善无障碍方面的业绩。



## 核心领域 3 方案拟订

图十一  
2022年联合国国家工作队核心领域3的评级, 按业绩指标分列



虽然战略规划进程和国家评估越来越多地反映了残疾包容,但这些努力的成果尚未渗透到方案拟订领域。2020年和2021年的报告显示,将残疾包容纳入主流的新联合方案的数目逐渐增加,这突出表明系统在将残疾人纳入冠状病毒病(COVID-19)疫情应对和恢复方面取得了成功。然而,2022年的这一数字——无论是就联合方案还是人道主义应对措施而言——显著下降,这表明尽管在COVID-19大流行期间采取了行动,但残疾包容尚未作为一个贯穿各领域的问题在国家工作队的工作中得到反映。此外,由于合作框架的成果汇总表中没有具体针对残疾问题的指标,而且缺乏按残疾分列的数据,加上国家办事处之间的数据共享有限,因此国家工作队难以评估在实现残疾包容方面取得的进展。

联合国促进残疾人权利伙伴关系仍然是执行针对残疾问题的联合项目的主要工具。其他平台也为残疾问题主流化和残疾包容方面的联合方案创造了条件，它们包括可持续发展目标联合基金、聚光灯倡议和建设和平基金。北马其顿、卢旺达、索马里、土库曼斯坦和津巴布韦国家工作队在这一领域处于领先地位，可从它们的工作中收集到宝贵见解。例如，2022年，北马其顿国家工作队实施了七个联合方案，其中六个有助于残疾包容。

许多国家工作队正在与各国统计局合作，加强与残疾有关的数据收集工作，并承认这方面的信息对自身业务有重要意义。一些国家工作队报告说，正在通过多指标类集调查改进残疾儿童数据的收集工作，另一些国家工作队则推广和支持使用华盛顿小组的简易残疾问题集。行政数据和信息管理系统方面的工作也在增加。除了国家办事处之间的数据共享有限之外，获得政府服务和资源的途径有限等挑战也对数据方面的进展造成阻碍，特别是在经历政治动荡或危机的国家。

国家工作队正在着手解决监测和评价小组在衡量残疾包容方面的能力问题；这方面的进展符合残疾包容越来越被纳入合作框架的趋势。解决这一能力问题至关重要，因为报告显示，虽然许多关于合作框架的年度报告都提到了残疾包容，但这些报告包含的可用于衡量年度结果和评价结果的残疾问题具体指标仍然有限。联合国各实体和秘书处各部门应确保将残疾问题具体指标纳入监测和评价框架。

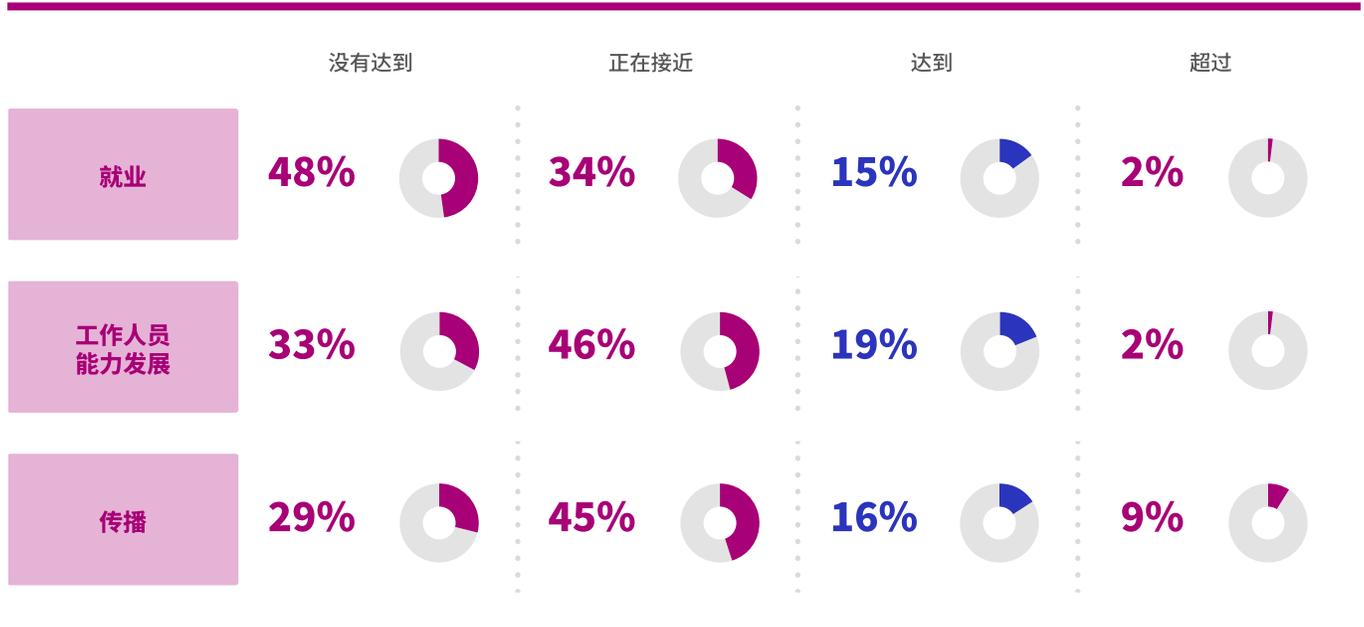
《战略》执行工作出现倒退的一个指标是将残疾包容纳入人道主义应急规划的情况。COVID-19危机催生了兼顾残疾问题的应急行动和相应资源，特别是在联合方案拟订和人道主义规划和行动领域。然而，这一进展此后有所放缓，说明这方面的良好做法尚未转化为在更广泛的人道主义应急准备领域的进展。

不过，面临重大人道主义紧急情况的国家工作队往往更积极地将残疾人纳入应急行动，即使这方面缺乏正式的评估或计划。有必要使这项工作系统化和正规化。例如，在莫桑比克，残疾人及其代表组织参与人道主义协调机制，特别是国家一级保护工作组。必须强调指出，这一指标与所有国家工作队都相关，即使是没有面临人道主义状况或国家紧急情况的国家工作队也必须进行应急准备和制定应急计划。例如，吉尔吉斯斯坦、黑山、巴拿马、塞尔维亚、泰国和越南国家工作队正在各自的应急准备和应对措施中考虑残疾人。



## 核心领域 4 组织文化

图十二  
2022年联合国国家工作队核心领域4的评级, 按业绩指标分列



国家工作队必须采取实质性行动, 以达到就业指标要求。虽然国家工作队内部的一些实体发布了明确提及残疾人的非歧视就业声明, 但这种做法在国家一级并不普遍。一份标准化的国家工作队非歧视就业声明可帮助提高这一指标。还需要开展更广泛的外联工作, 以吸引残疾人。为促进包容性征聘做法, 内部能力建设至关重要, 包括在征聘和入职过程中提供无障碍格式和便利。国家工作队可利用人力资源包容性基线评估的职权范围来推动这方面的进展。此外, 在业务活动战略2.0中实施兼顾残疾问题的共同人力资源服务, 预计将有助于提高这一指标。

残疾问题任务小组和协调人网络正在开展能力建设工作,一些国家工作队报告了与残疾人组织合作采取的举措。可持续发展集团的知识门户网站载有所有指标的相关资源,包括准则和培训课程。此外,联合国促进残疾人权利伙伴关系下的项目也被用于建设工作人员的残疾包容能力。尽管采取了这些举措,但许多国家工作队报告说,它们的工作人员缺乏有关残疾包容的培训资源。即使有这些资源,关于残疾包容的机构间培训也往往不足。

国家工作队继续促进在传播中纳入残疾包容,尽管这方面的做法不具系统性。虽然国家工作队参考了残疾包容传播指南,但对该指南的利用还欠广泛。国家工作队经常利用国际残疾人日和联合国日的相关宣传和活动,在传播中突出残疾问题。报告的挑战包括工作人员更替以及适合传播和宣传工作的本国工作人员有限等。然而,一些国家在发展包容性传播方面表现出色。例如,印度尼西亚国家工作队实施了多项残疾包容传播行动,包括开展国际残疾人日的机构间宣传活动、举办招聘会、制作无障碍传播产品以及促进残疾包容的其他多项举措。

## 机构间协调

《战略》加强了残疾包容方面的机构间协调。2022年9月,我呼吁高级领导层紧急处理本组织业务中需要改革的领域,并请管理问题高级别委员会在2023年优先考虑残疾包容问题,以应对共同挑战,特别是与系统各项业务有关的挑战。管理问题高级别委员会设立了一个残疾包容问题工作分组。在儿基会和劳工组织的协调下,并在秘书长办公厅残疾包容小组的支持下,该工作分组建立了由不同协调实体领导的若干工作流,以加强联合国作为残疾人首选雇主的包容性,并努力解决工作场所的无障碍问题。

在常务副秘书长的领导下,秘书长办公厅下设的残疾包容小组继续监督和监测全系统执行《战略》的情况并提供技术支助。该小组协调实体和国家工作队协调人网络,并定期举行季度会议,为协调人讨论挑战和瓶颈以及分享良好做法提供平台。

机构间网络在制定《战略》规定的指南方面发挥着关键作用。继管理问题高级别委员会采购网络于2021年成功推出采购准则后,联合国评价小组于2022年制定并推出了关于将残疾包容纳入评价和报告的指南。该指南是一本分步骤手册,说明了如何确保将残疾问题纳入评价周期的每一个阶段——从制定问题、确定关键利益攸关方到确保纳入残疾人组织。这一实用指南对改善2022年各报告实体的评价方面业绩起到了促进作用,并突显出机构间网络的关键作用以及全系统协作性指南的重要性。

残疾包容小组和发展协调办公室继续密切合作,支持在国家一级执行《战略》,并确保与其他全系统框架保持一致。这些框架包括推出业务活动战略2.0,其中包含多项兼顾残疾问题的共同服务,以及将国家工作队问责记分卡纳入UN-Info平台,以便统一报告。联合国促进残疾人权利伙伴关系、《残疾人权利公约》机构间支助小组及其工作分组以及联合国性别平等和残疾包容问题工作组继续动员各实体和国家工作队采取行动并开展协作。

## 挑战和机遇

高级领导层的承诺对于保持《战略》的势头至关重要。报告显示,实体的承诺与国家工作队领导层之间存在显著的相关性,加强承诺可改善《战略》问责框架的各项指标。虽然实体一级高级领导层的承诺自2019年以来显著加强,但至关重要,要确保外地一级的驻地协调员和机构负责人始终如一地彰显这一承诺,以推动各国家工作队在残疾包容方面采取更加进取的行动。驻地协调员年度会议和(或)区域务虚会应将残疾包容列为优先事项,以支持这一领域的进一步行动。

《战略》的势头继续加强,残疾包容在系统中的嵌入深度增加。然而,这一进展情况表明,《战略》的某些方面,如无障碍、合理便利、就业和能力建设,需要更高的优先级和有的放矢的资源。较小型实体和国家工作队往往因资源和工作人员能力有限而面临困难,而多重重叠的危机又使本已有限的资金转为他用。鉴于《战略》对全系统的影响,必须采取积极主动的措施,确保经常性和充足的资源。此外,更好的协调机制、有系统的主流化和信息共享系统与确保专门资源同样重要。

2022年,管理战略、政策和合规部方案规划、财务和预算厅与残疾包容小组合作,在“团结”系统的综合规划、管理和报告系统中开发了残疾包容标码。利用该“团结”系统标码,秘书处各实体可跟踪项目在多大程度上促进残疾人权利、兼顾残疾问题并支持查明和缩小政策与财政承诺之间的差距。少数秘书处实体在2022年使用了该标码,但规模有限。在“团结”系统所列的5 553个项目中,1 223个项目使用该标码,其中301个项目包含残疾包容主流化举措或有针对性的残疾包容举措。通过更多地采用该标码及与之配套的指南和在线培训模块,秘书处各实体将能够评估其方案和项目的残疾包容性,并设定相关目标。

为了真正反映我们社会的多样性并实现《战略》所设想的转变,本组织需要更具包容性的工作场所,并增加残疾人的代表性。联合国系统信守在《战略》推出时所作承诺,致力于成为残疾人的首选雇主。年度报告的结果突出表明,创建包容残疾人的工作场所需要采取协调和多方面的办法,并着力解决关键推动因素,如无障碍、合理便利和工作人员能力发展。通过管理问题高级别委员会工作分组开展的协调努力正在专门解决这一领域的结构和业务瓶颈。

鉴于《战略》要求各方案和业务进行广泛变革,而关于残疾包容的专门知识总体上有限,各实体和国家工作队继续需要具体的技术援助和支持。在这方面,残疾包容小组在协调全系统行动和提供技术援助方面发挥着关键作用。开发有针对性的资源和培训以促进在关键领域增进知识的工作将继续下去,联合国系统还计划利用过去四年的势头和积累的知识编写一份报告,汇编整个组织的有效学习、良好做法、资源和培训情况。工作重点包括开发工具,以解决协调人和报告确定为难点领域的问题,以及继续为国家工作队协调人开展深入的区域培训。

和平行动在执行《战略》方面继续面临挑战。虽然就《战略》提出报告的特派团数目从18个增加到了19个,但许多特派团报告说,它们在推动《战略》执行工作方面遇到了障碍,包括资源的可用性、缺乏数据、安全危机和政治不稳定。此外,报告还表明,需要提供有针对性的技术援助,以增进对《战略》的理解并支持在危机和冲突地区的《战略》执行工作。尽管存在这些挑战,但和平行动正在报告进展情况,特别是与承诺有关的进展以及在领导层、协商和无障碍等方面取得的初步进展。为了加快行动,2023年,残疾包容小组将启动一个有针对性的项目,为七个和平行动提供种子资金(自愿捐款)。和平行动在秘书处的统辖下,还将受益于总部,包括政治和建设和平事务部、和平行动部和业务支助部的更有力领导和支持。

虽然向各实体和国家工作队提供有针对性的技术援助和支持至关重要,但本组织内部也迫切需要开展更广泛的残疾包容能力建设。为弥补这一差距,2022年与残疾包容小组合作推出了两个培训课程:与劳工组织国际培训中心一道开发的为期五周、共30个小时的在线培训课程“促进残疾包容:实现变革”;以及与联合国系统职员学院一道开发的全员在线培训模块“联合国残疾包容战略——将言语付诸行动”,该模块收到了积极反馈,参与率高,并将于2023年推出阿拉伯文、法文和西班牙文版本。虽然可用的技术性资源有所增加,但基于这些资源的培训和对这些资源的利用仍然是可选择的和零星的。联合国系统必须着眼于优先建设在残疾包容方面的能力,并逐步使全员培训成为强制性培训。

要创造有意义的变革,就必须制定符合国家工作队具体现实和需求的战略。为加强国家一级的努力,残疾包容小组于2022年开始了国家工作队残疾包容问责计分卡的第二阶段定向推广工作。这涉及为16个国家工作队提供技术援助和种子资金,以制定具体行动计划,推动将残疾包容纳入各项方案和业务。通过这些支持,国家工作队加强了与残疾人组织的伙伴关系,提高了工作人员在残疾包容方面的知识和能力,对共同房地和数字平台开展了无障碍评估并加以改善,将残疾包容纳入了战略文件和国家分析,设立了残疾包容协调人和网络,并有针对性地与残疾人组织开展外联,以促进残疾人就业和参与招聘会。联合国系统计划在未来几年继续开展这些有针对性的推广项目。此外,正在逐步对国家工作队的残疾包容协调人和驻地协调员办公室的包容问题协调人进行深入培训,以建设国家工作队在残疾包容问题上一体行动的能力。

## 三. 结论和建议

在《联合国残疾包容战略》第五年开始之际,联合国系统承认正在取得进展,但尚未达到期望的速度。需要全系统作出协调一致的努力,以推进残疾包容工作,并确保联合国发挥表率作用。为使全世界13亿多残疾人充分融入和有意义地参与社会,现在是我们加倍努力和加大投入的时候了。

迄今为止,会员国的支持和领导对《战略》的成功起到了关键作用。按照大会第 75/233、76/154 和 77/189 号决议的要求,联合国系统将报告进展情况,以保持《战略》所有领域和系统各级的问责制。只要齐心协力,并与残疾人及其代表组织合作,我们将可以实现目标:一个人人共享的包容、无障碍和可持续的世界,以及一个能够支持会员国兑现对残疾人的全球承诺的联合国。

为通过执行《联合国残疾包容战略》加快进展,联合国系统应:

- a. 增加高级领导层在残疾包容方面的知识和能力,利用高级别机制推动参与、进展和问责,并在驻地协调员系统的年度会议和(或)区域务虚会上优先讨论残疾包容问题;
- b. 确保联合国系统有条件在残疾包容方面发挥领导作用。新的投资(非针对残疾问题)应考虑到无障碍和残疾包容问题,以便不给残疾人造成新的障碍,现有资源的投入应是系统性的,并应促进残疾包容。应跟踪用于残疾包容的资源分配情况,以便在今后几年保持和衡量进展;

- c. 强制性开展残疾包容培训, 设立协调人, 负责协调实体和国家工作队的行动, 并促进协调人参与现有的协调网络, 以便交流良好做法、查明挑战, 并找到改进的机会;
- d. 通过管理问题高级别委员会协调各项努力, 以解决人力资源、合理便利和无障碍方面的结构和业务瓶颈, 这对于在全系统增加残疾人就业至关重要。为残疾工作人员提供合理便利等关键推动因素必须系统化, 还必须改善无障碍物理环境和数字环境, 使残疾人能够在与其他人平等的基础上在联合国系统中工作;
- e. 将各类残疾人纳入更广泛的民间社会协商机制和进程, 并建立伙伴关系; 在方案规划、设计、执行和监测中, 与残疾人组织协商并使它们积极参与进来。

**United Nations**  
disabilitystrategy@un.org

