



United
Nations

秘书长的报告

联合国系统中的 残疾包容

2019–2024年进展总结

摘要

本报告根据大会第79/149号决议提交,大会在该决议中请秘书长向大会第八十届会议提交一份进度报告,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。

该战略出台六年来,已推动将残疾包容日益纳入战略规划流程、加强了领导层的参与并使方案拟定更具包容性。然而,挑战依然存在,主要在于如何使组织文化对残疾人更具包容性。

本报告参考了联合国各实体和国家工作队在《战略》问责框架下提交的年度执行进度报告,汇总了各方报告的2024年成果,并评估了2019年至2024年期间全系统在残疾包容方面的进展、障碍和推动因素。

本报告通过这一分析,响应了会员国关于加强《战略》的协调、执行和监测的要求。在这方面,本报告提出了在整个联合国系统实现残疾包容制度化并为残疾包容提供充分、可持续资源的建议。

这些建议,连同联合国可持续发展集团全系统评价办公室在2025年对《战略》所作独立评价提出的建议,将为《战略》的下一阶段工作提供信息,以期进一步加强《战略》的影响

* [A/80/150](#)。

** 由于提交单位无法控制的技术原因,本报告在截止日期之后提交会议事务部门处理。

*** 本文件所载图表系按提交件照录。

目录

摘要	2
01 扩大《联合国残疾包容战略》所催化的变革	4
02 问责架构:监测《联合国残疾包容战略》的执行情况	6
03 2019年至2024年全系统取得的进展	7
3.1 联合国各实体执行《联合国残疾包容战略》的情况	8
3.2 联合国国家工作队执行《联合国残疾包容战略》的情况	10
04 了解进展和挑战:《战略》执行情况的全系统分析	12
推动残疾包容:领导力、战略和机构设置	12
从接触到影响:加强包容性和参与	14
将残疾包容纳入所有方案拟定和成果的主流	15
建立一个包容残疾人的联合国	16
05 结论和建议	17
06 2024年联合国各实体和国家工作队的报告	22
6.1 2024年联合国各实体执行《联合国残疾包容战略》的情况	22
6.2 2024年国家工作队执行《联合国残疾包容战略》的情况	29

扩大《联合国残疾包容战略》所催化的变革

秘书长于2019年启动了《联合国残疾包容战略》，该战略立足于《残疾人权利公约》，旨在确保本组织工作的各个领域均能充分、切实地包容残疾人。如今，联合国业务和高层决策的方方面面几乎都涉及残疾包容。领导力和问责制得到改善，方案拟定更具包容性，支持性的组织文化正在形成。

数据表明，联合国系统在全球推进残疾包容的能力日益增强，并能更加有力地奉行会员国应恪守的各项原则。在战略规划、领导力、人员培训、数据和协作指标方面均取得进展，从而加强了联合国支持各国政府和应对人道主义危机的能力。残疾人在制定有针对性的举措以及将残疾包容纳入全球、区域和国家各级框架和方案方面发挥着愈益重要的作用。

2019年至2024年间取得的进展促成了三项明确的成果。首先，残疾包容与战略计划、方案设计、数据和评估流程更加紧密结合，增强了联合国与会员国合作的能力。其次，根据《战略》开展的工作产生了实用工具，例如制定了关于评价、采购、协商和无障碍环境的准则，有助于将承诺转化为行动并在全系统统一做法。第三，内部变化也为残疾人在联合国内部发挥专长和领导力创造了条件。

这些发展有助于落实联合国“不让任何一个人掉队”的承诺，承认残疾人是同事、领导者、变革推动者以及更具包容性未来的共同创造者。他们的亲身经验、创新能力和领导力丰富了联合国的政策、方案和行动，推动了进步和问责，并促进了《联合国宪章》倡导的价值理念。

《战略》奠定了强有力的基础，但挑战仍然存在。无障碍环境、采购、协商和就业方面的做法仍需改进。残疾包容尚未系统地纳入工作主流，行动通常仍局限于专项方案。需要加强协调全球和国家层面的努力，以更好地支持会员国并改善残疾人获得的成果。

在气候危机、长期冲突、民权空间缩小、多样性和包容性受阻、官方发展援助减少的背景下，弥合这些差距迫在眉睫。上述问题对残疾人的影响尤其严重，而无所作为将付出代价，阻碍《2030年可持续发展议程》的实现。

我们的愿景是要让残疾包容成为“每个人的责任”。《战略》在这一努力中的作用至关重要，它将提供蓝图，使我们能在和平与安全、人道主义、发展和人权的架构下，加强巩固方法与实践，维持并扩大宣传和投资力度，并使这些努力制度化。

鉴于秘书长委托进行的2018年机构审查强调指出,整个联合国系统残疾包容的基线水平较低,因此,计划进行一次盘点,以评估《战略》实施的进展并为今后的行动提供指导。在这方面,本报告参考了联合国可持续发展集团全系统评价办公室开展的独立评价,还借鉴了2019年至2024年期间各实体和国家工作队的《战略》执行绩效(2024年数据见下文第六节),报告包含对迄今为止执行情况的审查并提出了前瞻性建议,以期在联合国全系统贯彻落实残疾包容,将残疾包容纳入结构和预算,并确保到2030年不让任何残疾人掉队。

报告提出的建议响应了会员国在大会第79/149号决议中提出的要求,即“设想如何使联合国全系统为落实该战略开展的协调和监测活动具有财政可持续能力”,为此,对下一阶段工作提出建议,优先采取如下行动:(a) 加强秘书处在全系统协调、监测和报告《战略》执行情况的能力;(b) 加强秘书处作为牵头实体在其内部执行《战略》的力度。这些建议既是紧急行动呼吁,也是具体路线图,旨在使各项成果系统化并加强对国家一级残疾包容的支持。

问责架构：监测《联合国残疾包容战略》的执行情况

《战略》以一项全系统政策和两个问责框架为基础，其中一个框架适用于联合国各实体，另一个适用于国家工作队。这两个框架包含针对各实体的15项指标(再加一项会议和活动的无障碍环境指标)和针对国家工作队的14项指标，用于跟踪以下四个领域的进展情况：领导力、包容性、方案拟定和组织文化。框架在设计上兼具互补性和实用性，为将残疾包容逐步纳入整个联合国系统提供支持。

根据实体问责框架开展的报告工作于2019年启动，国家工作队则于2020年开始使用问责记分卡有系统地开展报告工作。在有关《战略》的年度报告中，各实体和国家工作队使用四分制评级标准对每个指标的进展情况进行自我评估：“未达到要求”、“接近要求”、“达到要求”、“超出要求”或“不适用”。这种办法有助于确定基准并突出有待改进的领域。

秘书长办公厅残疾包容小组负责审查和验证所有报告，确保一致性并提供建议。鼓励未达标的实体和国家工作队概述未来一年的纠正行动和计划。

本报告参考了2019年至2024年提交的年度材料，并涵盖管理问题高级别委员会、执行委员会和机构间小组采取的全系统行动。

03

2019年至2024年全系统取得的进展

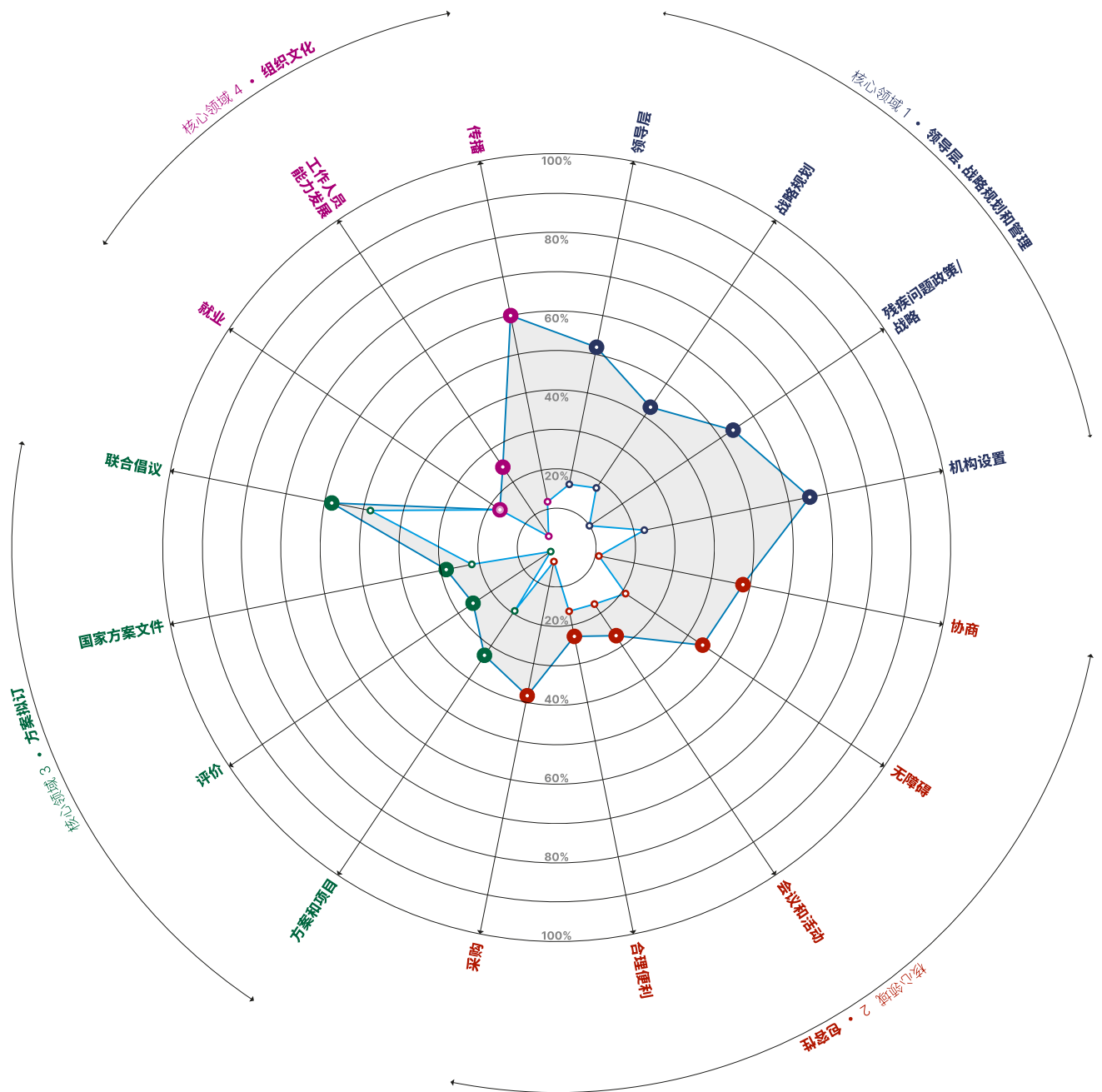
2024年,根据实体问责框架提交报告的实体数量继续增加,达到85个实体,而2019年为57个实体。总共包括:(a) 52个秘书处实体,包括和平特派团和政治任务以及区域经济委员会;(b) 8个基金和方案;(c) 13个专门机构;(d) 12个其他实体和相关实体。¹ 此外,自2021年起所有132个国家工作队每年就这些指标进行报告。² 提交报告的单位增多得益于认识水平的提高和高级领导层的承诺;各实体和国家工作队的报告构成秘书长关于残疾包容年度报告的基础。

1 报告主体分为如下四个类别,分析也按这四个类别进行:(a) 大会和会议管理部、全球传播部、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、反恐怖主义办公室、内部监督事务厅、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、联合国驻非洲联盟办事处、秘书长西撒哈拉问题个人特使办公室、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、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、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、联合国索马里过渡时期援助团/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、联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组、联合国南苏丹特派团、联合国支助荷达协议特派团、联合国中非共和国多层次综合稳定团、联合国合办工作人员养恤基金、联合国日内瓦办事处、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、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、联合国中部非洲区域办事处、联合国停战监督组织、联合国哥伦比亚核查团和联合国青年办公室;(b) 联合国资本发展基金、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、万国邮政联盟、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界气象组织和世界旅游组织;(d) 国际移民组织、国际贸易中心、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国难民事务高级专员公署、联合国贸易和发展会议、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、联合国训练研究所、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国社会发展研究所、联合国系统职员学院以及联合国大学。

2 2019年启动了《联合国残疾包容战略》和实体问责框架并开始开展基线报告工作,而国家工作队问责记分卡于2020年启动,同年有130个国家工作队进行报告,自2021年起所有132个国家工作队均进行报告。

3.1 联合国各实体执行《联合国残疾包容战略》的情况

图一 2019年和2024年按指标列示的达到或超出要求的联合国实体百分比



核心领域 1
领导层、战略规划和管理

● → 2024 ○ → 2019

核心领域 2
包容性

● → 2024 ○ → 2019

核心领域 3
方案拟订

● → 2024 ○ → 2019

核心领域 4
组织文化

● → 2024 ○ → 2019

图一按《战略》的四个核心领域分组，总结了在实体框架及其指标方面的进展情况。对于每个指标，该图显示了2019年和2024年达到或超出要求的实体所占百分比，阴影区域显示这一时期取得的进展。数据显示，在领导力、战略规划和
管理方面取得了进展，而包容性、方案拟定和组织文化的指标在2019年至2024年间的百分比变化较小，表明在这些方面略有改善。

联合国各实体在核心领域1取得了最强劲的进展。到2024年，超过50%的实体达到或超出四项领导力指标中三项的要求，较2019年上升15%。达到或超出要求的实体百分比在领导力指标方面从2019年的16%增至2024年的52%，在战略规划指标方面从18%增至43%，在残疾问题政策或战略指标方面从10%增至54%，在机构设置指标方面从23%增至66%。

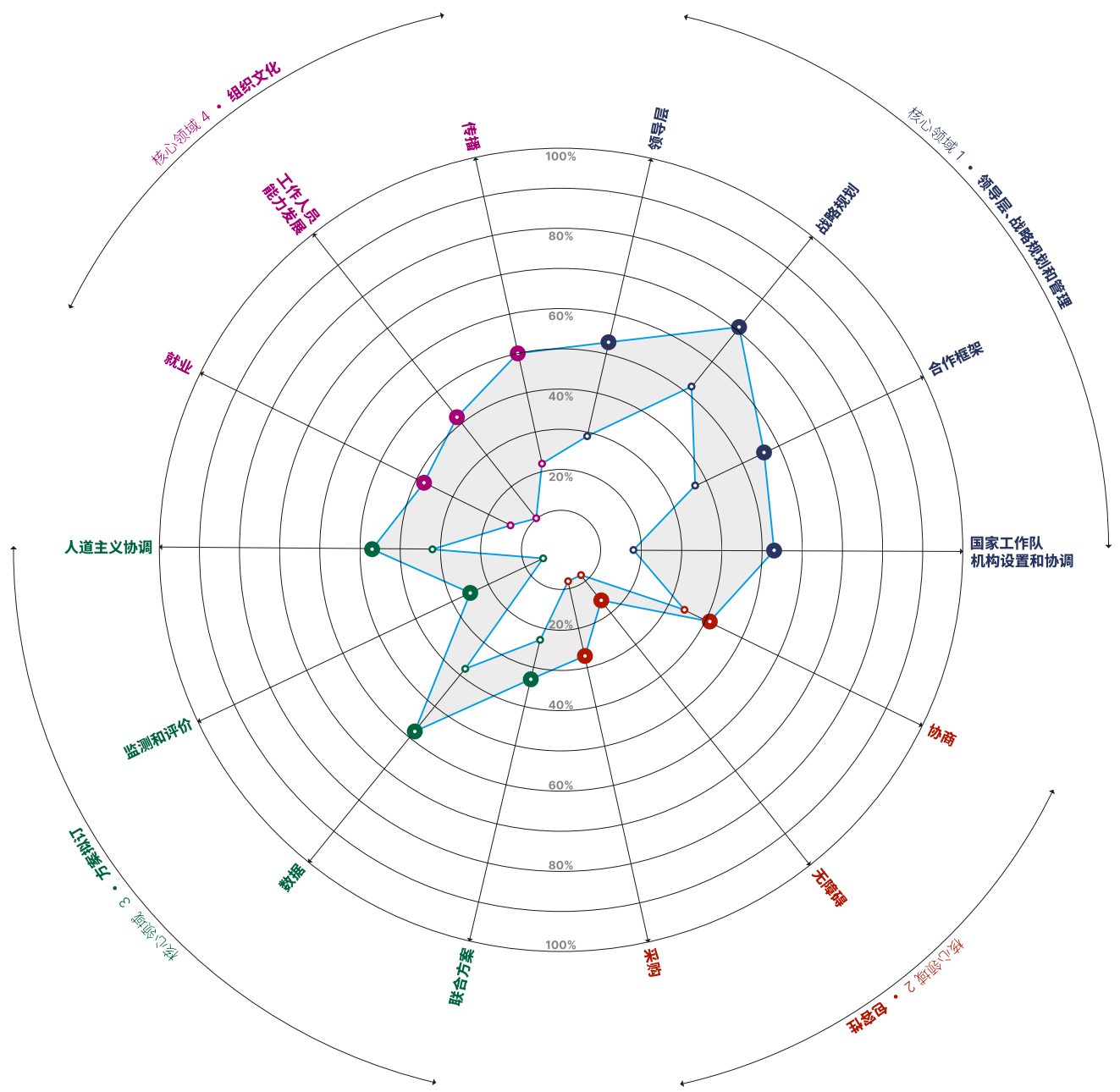
核心领域2(包容性)已经取得基础性进展，但仍然最具挑战性。达到或超出要求的实体百分比在与残疾人协商的指标方面从2019年的11%增至2024年的48%，在无障碍环境的指标方面从21%增至45%，在会议和活动无障碍的指标方面从17%增至26%，在合理便利的指标方面从16%增至23%，在采购指标方面从4%增至38%。

在核心领域3，在新指南和工具的支持下，各实体在将残疾包容纳入方案拟定方面取得了切实进展。达到或超出要求的实体百分比在将残疾包容纳入方案和项目主流的指标方面从2019年的19%增至2024年的33%，在评价指标方面从2%增至36%，在国家方案文件的指标方面从22%增至27%，在联合倡议的指标方面从48%增至58%。

核心领域4反映了组织文化的转变。通过培训和传播，认识和政策框架得到改进，残疾包容作为一项联合国价值观已获得更明显承认。然而，在残疾人就业的指标方面达到或超出要求的实体百分比变化不大，仍为17%。在工作人员能力发展指标方面达到或超出要求的实体百分比从2019年的4%增至2024年的25%，在传播指标方面从12%增至60%。

3.2 联合国国家工作队执行《联合国残疾包容战略》的情况

图二 2020年和2024年按指标列示的达到或超过要求的国家工作队百分比



核心领域 1
领导层、战略规划和管理

● → 2024 ○ → 2020

核心领域 2
包容性

● → 2024 ○ → 2020

核心领域 3
方案拟订

● → 2024 ○ → 2020

核心领域 4
组织文化

● → 2024 ○ → 2020

图二展示了国家工作队的绩效，显示达到或超出每项指标要求的国家工作队百分比，阴影区域标出2020年至2024年期间的进展。领导力、战略规划、管理以及组织文化方面的指标展现出重大进步，但包容性和方案拟定方面的指标结果则喜忧参半。

在核心领域1(领导力)取得稳步改善，已将残疾包容更系统地纳入规划和分析工作。达到或超出要求的国家工作队百分比在领导力指标方面从2020年的29%增至2024年的53%，在战略规划指标方面从52%增至71%，在合作框架指标方面从37%增至56%，在国家工作队设置和协调的指标方面从18%增至53%。

在核心领域2(包容性)取得小幅改善。达到或超出要求的国家工作队百分比在与残疾人协商的指标方面从2020年的34%增至2024年的41%，在无障碍环境指标方面从8%增至16%，在采购指标方面从10%增至28%，但均处于低水平。

在核心领域3(方案拟定)取得的进展仍然有限。达到或超出要求的国家工作队百分比在联合方案指标方面从2020年的23%增至2024年的33%，在数据指标方面从38%增至58%，在监测和评价指标方面从6%增至25%，在人道主义方案拟定指标方面从32%增至37%。

在核心领域4(组织文化)取得了显著进展。达到或超出要求的国家工作队百分比在残疾人就业指标方面从2020年的14%增至2024年的38%，在工作人员能力发展指标方面从10%增至43%，在传播指标方面从22%增至50%。

了解进展和挑战：《战略》执行情况的全系统分析

推动残疾包容：领导力、战略和机构设置

核心领域 1

领导力不仅有助于促进认同,而且是体制变革的实际动力。更高级别的领导层参与和战略承诺为在《战略》执行工作的各个领域实现持续的全系统变革奠定了基础。此外,秘书长的个人承诺和他对联合国领导人的指示奠定了基调。当实体负责人和驻地协调员等高级领导人倡导残疾包容时,就在整个组织范围内形成了势头并强化了战略方向。

在整个联合国系统内,许多高级领导人现在通过在高层对实体一级的政策执行情况进行审查来推动残疾包容。在管理人员契约确立了残疾相关目标的情况下,实体一级的战略已取得可喜成果。

在领导层的支持下,制定自身残疾包容战略或行动计划的实体数量也在稳步大幅增加,这展现出各实体的长期承诺,并为与战略执行有关的其他领域的进展奠定了基础。至关重要的是,各实体正在建立残疾问题小组或任命顾问,并建立全面执行《战略》所需的全实体协调人网络。

在国家一级,驻地协调员在残疾包容方面的领导力也稳步加强,从而使《战略》更系统地融入联合国可持续发展合作框架(“合作框架”)和共同国家分析等规划和分析工具,目前超过三分之二的驻地协调员将残疾包容作为国家工作队机构行政首长会议的经常性或常设议题。这些工作为将残疾包容纳入主流、查明残疾包容的情况、与残疾人组织建立伙伴关系以及促进与政府就残疾人权利开展对话提供了切入点。共同国家分析经常重点指出可用的残疾人相关数据有限,这一差距往往阻碍残疾包容成为国家计划的优先事项。“合作框架”通过支持各国在生成和使用残疾数据方面的努力,为弥补这些差距提供了重要机会。例如,在巴西、加纳、危地马拉、圭亚那、摩尔多瓦共和国、秘鲁、塞尔维亚和塔吉克斯坦,驻地协调员将“合作框架”作为残疾人权利制度化的战略切入点,使该框架与《残疾人权利公约》和可持续发展目标保持一致,促进包容和可持续的发展。

2019年,世界粮食计划署(粮食署)报告称,粮食署在《联合国残疾包容战略》问责框架下的所有指标均未达标。为弥补这些差距,粮食署通过了2020-2022年期间的路线图(于2020年11月获得粮食署执行局批准),并自2023年起发布年度残疾包容工作计划。从2021年起,粮食署每年向其执行局提供最新进展情况介绍,并通过审慎、循序渐进的方法向区域和国家办事处推广《战略》。

尽管在一些领域取得了进展,但在将高层对残疾包容的承诺转化为实体和国家工作队的具体行动、指标和可衡量成果方面,仍存在重大差距。尽管半数实体在各自战略计划的概述或序言中体现了残疾包容,但很少有实体为评估残疾包容承诺的进展情况而制定指标,也很少有实体为向特定干预措施分配资源而对成果进行跟踪。同样,国家工作队报告称,“合作框架”仅笼统地描述或在附件中提及残疾问题,因而并未满足在这些文件中将残疾包容纳入主流的要求。这些差距不仅可能削弱将残疾人置于国家层面工作核心的努力,还可能限制开展协作的机会。

从接触到影响:加强包容性和参与

核心领域 2

在《战略》执行的早期,针对联合国全系统在实现有效残疾包容的关键领域(例如与残疾人协商方面)存在的主要差距,制定了关键的全系统指导意见和标准。许多实体未就与残疾人组织接触提出正式要求,极大地限制了这些组织参与的范围和一致性。为解决这一问题,联合国于2021年发布了准则,旨在将协商实践制度化并制定明确标准。到2024年,约有半数联合国实体已开始就残疾特定议题以外的问题与残疾人组织进行协商。例如,世界卫生组织对残疾人组织进行了全球摸底,以促进世界卫生组织各办事处的系统性参与。同样,联合国人口基金和联合国青年办公室在制定战略计划期间共同协作,与残疾青年和妇女开展协商,确保他们的观点反映在核心优先事项中。尽管取得了这些进展,但大多数实体仍在以临时方式与残疾人组织进行接触,鲜少将协商扩展到更广泛的主题领域。

在国家一级,协商方面的进展令人鼓舞,但却参差不齐。参与范围的狭窄阻碍了将残疾问题专门知识系统地纳入国家一级的规划、协调和方案拟定。虽然一些联合国国家工作队每年至少就《战略》的执行情况进行一次协商,内容涵盖“合作框架”的周期和危机应对,但许多其他国家工作队要么根本不参与,要么每年只参与一次。此外,与各类残疾人组织(特别是与那些代表社会心理或智力残疾者等代表性不足群体的组织)建立的伙伴关系仍然有限。因此,协商往往缺乏广度和深度,引发对协商有效性和包容性的关切。如果缺乏这种协商,政策和应对措施可能难以充分反映和应对各种背景下残疾人的不同现实、障碍和需求。

有效参与还依赖于无障碍环境,而整个联合国系统在这方面的进展参差不齐。一些规模较大的联合国基金、方案和专门实体为支持合理便利建立了具有技术专长的专门单位并协调战略和预算,从而取得了显著进展。例如,联合国儿童基金会于2023年推出了无障碍服务台,为国家办事处提供技术建议和财务支持,以改善实体和数字无障碍环境。联合国人口基金在所有基本建设项目中纳入了专门预算项目,从而实现了无障碍环境制度化。然而,在秘书处内部,财政制约和缺乏协调严重制约了进展,无障碍服务尚未充分纳入日常规划。

尽管许多联合国实体和国家工作队进行了无障碍环境评估,但事实证明,将这些评估结果转化为大规模的实体环境改善并非易事。许多外地办事处位于老旧建筑或临时建筑中,这些建筑的设计未考虑无障碍因素,并且通常很难获得进行必要改造所需的资金。这导致了长期延误,而且对残疾人而言构成了有障碍和隔离的工作场所环境。

尽管如此,2019年至2024年的证据表明,协调一致的行动可将有利于联合国系统的标准化方法制度化,从而促进实现切实改善。管理问题高级别委员会残疾包容工作分组在制定全系统标准(包括与合理便利有关的标准)方面发挥了关键作用。联合国秘书处《合理便利准则》于2023年发布,标志着向前迈出重要一步,推动多个实体加速取得进展。当前正在讨论的集中咨询服务和资助机制可提供专家指导、案例咨询和执行工具,这些讨论预示着存在通往更一致、更有效应对措施的可行路径。此外,采购等领域的共同服务可提供集中指导并确保执行工作协调一致,目前正在通过此类共同服务实施联合国国家工作队的残疾包容措施。

将残疾包容纳入所有方案拟定和成果的主流

核心领域 3

将残疾包容纳入方案拟定的主流，特别是纳入规划和指导的主流，在整个联合国系统内正逐渐形成趋势。大约三分之一的实体现在将残疾包容纳入各自的国家方案文件，无论在分析和干预方面皆是如此。值得注意的实例包括：国际劳工组织采用了跟踪项目包容性的残疾包容标记；联合国人类住区规划署(人居署)实施了与战略计划和保障制度有关的项目审查流程，旨在评估和改善残疾包容。联合国粮食及农业组织修订了其国家方案拟订框架指导方针以便与相关的“合作框架”保持一致，国际农业发展基金发布了2024年从业者指南，以支持残疾包容的农村发展战略。

到2024年，略多于半数的实体报告实施专项项目，如全球残疾基金的项目，并在更广泛的专题倡议中纳入对残疾因素的考虑，反映出双轨办法和改善合作是实现残疾包容制度化的关键推动因素。

扩大残疾包容的方案拟定为评估和学习创造了新的机会。2019年至2024年出台了更多将残疾包容纳入主流的方案和联合倡议，因而也更有必要评估这些方案和举措的影响。在2022年联合国评价小组的全系统准则的推动下，关于残疾包容的评价取得重大改进。截至2024年，三分之一的联合国实体已将残疾问题纳入评价流程，其中一些实体每五年进行一次元分析。这些评价正在形成一个实例资料库，支持更强有力的方案拟定和倡导工作，从而使从总部到外地的残疾包容得到加强。

国家工作队在将残疾包容纳入数据、监测和评价以及人道主义方案拟定方面取得了进展，提高了残疾人和特定优先事项的能见度。例如，人道主义规划越来越多地包含有针对性的干预措施、分类数据以及使残疾人参与协调机制。孟加拉国、马达加斯加和巴勒斯坦国等国家工作队已将残疾包容作为紧急呼吁和难民应对计划的优先事项，并与群组牵头机构协调解决残疾人权利的问题。在一些情况下，已将包容性纳入灾害管理工具和灾后评估。在残疾人咨商小组质量保证的支持下，抗击2019冠状病毒病大流行的应对措施也加速了这些改进，该小组成员包括残疾人组织、非政府组织、联合国实体、学术界和捐助方的代表。

尽管取得了上述进展，但将残疾问题纳入主流的工作仍然缺乏一致性并且往往不可持续，突出表明需要在各级落实关于方案拟定的指导说明，并确保始终将残疾包容作为优先事项。大约半数联合国实体仍然难以在方案拟订、评价和国家文件领域将指导说明转化为实践。许多举措仍基于项目且具有时限，而且如果政府或国家工作队不能将这些举措制度化，它们的长期影响有限。人道主义环境带来更多挑战，残疾包容在高压环境下可能被边缘化，因而无法在实践和供资安排中得到体现。

国际劳工组织(劳工组织)展示了《联合国残疾包容战略》的问责框架如何推动整个组织开展残疾包容工作。尽管劳工组织在《战略》通过前就已参与残疾事务，但问责框架仍发挥了催化作用，推动整个实体加速取得进展。问责框架提供了更加结构化、系统化和全组织一体联动的方法，有效确保了高层领导的承诺。通过将该战略的各项指标严格纳入各部门的工作，劳工组织为2024-2027年期间该组织自身的《残疾包容战略》制定了明确目标，这项战略将指导劳工组织在全球、区域和国家各级开展工作

按残疾分类的可靠数据对于有效的方案拟定和问责至关重要，然而，在残疾数据收集、分类和使用方面的能力建设仍然不足，难以实现包容性目标。许多国家工作队开始与国家主管部门合作改善数据系统。2019年至2024年间，三分之一的国家工作队对现有残疾数据进行了摸底，半数通过与政府对应部门合作推进这项工作。四分之一的国家工作队还对监测和评价小组进行了关于残疾包容指标和分析的培训。然而，只有十分之一的联合国国家工作队在为国家统计局开展的大部分能力建设工作中将残疾包容纳入主流。加强这些能力对于生成更优质的数据、为政策制定提供信息以及评估《战略》执行对确保不让任何一个人掉队的的影响至关重要。

建立一个包容残疾人的联合国

核心领域 4

联合国系统在制定正式政策促进将残疾人纳入员工队伍方面取得了显著进展。这些发展反映出整个联合国系统日益致力于采取更加统一和包容的方式,使国家层面的实践与总部一级的战略保持一致。几乎所有联合国实体现在都制定了吸引、征聘、留用和晋升残疾工作人员的政策或战略。与此同时,在职位空缺说明中包含非歧视声明的国家工作队数量大约是2020年的三倍。

然而,尽管在政策层面取得这些进步,但在实现员工队伍包容方面仍面临重大的执行挑战,尤其体现在联合国为残疾人创造平等雇佣、留用和职业发展机会方面遇到的挑战。仅有2%的联合国实体报告残疾工作人员数量切实增加。在阿尔巴尼亚、亚美尼亚、哥斯达黎加、加纳、印度和坦桑尼亚联合共和国等国家,一些国家工作队已采取措施评估残疾工作人员的代表性,利用这些数据建立基线并查明哪些领域需要建立支持系统。然而,大多数国家工作队尚未进行此类审查,错过了对针对性措施的成效进行评价以及就工作人员满意度和福祉开展有效讨论的关键机会。

监测进展的一个主要障碍是缺乏关于整个联合国系统残疾工作人员的可靠数据。只有少数基金、方案和专门机构能够准确跟踪这一信息。这主要是由于愿意自我认定为残疾人的人数较少,这表明需要建立更具支持性和包容性的组织文化。目前,只有17%的联合国实体报告称,残疾工作人员体验到与同行相当的满意度和福祉。这一差距突出表明,有必要创造一种环境,让员工感到获得支持,并有信心自愿披露残疾状况,而免遭污名或歧视。

文化和态度障碍仍是联合国工作场所接纳残疾人的顽固障碍。联合国各实体将披露比率低和满意度低归因于对隐私和污名的持续担忧,而与残疾人的直接互动有限或对反歧视政策了解不足往往会加剧这种担忧。已开发的资源尚未得到有效利用。这些情况使无意识偏见持续存在,并阻碍迈向更具包容性文化的进程。应对这些挑战需要进一步持续投资于培训和学习机会,特别是与残疾人合作开发和提供的培训和学习机会。此类举措不仅对于提高认识至关重要,而且对于转变组织文化也不可或缺。正如各实体报告所强调的那样,必须将这些努力作为战略推动因素优先考虑。这些努力可能打造出更具包容性的工作场所,并增强联合国系统为各国政府推进残疾包容提供有效技术支持和政策支持的能力。

结论和建议

报告总体显示,《战略》在付诸实施的前六年里,已帮助将残疾包容纳入联合国业务的主流,为工作人员提供了化承诺为行动的实用工具,增强了本组织在残疾人心目中的可信度,并提高了残疾人在其中的领导作用。该分析表明,当领导力、资源和协作形成合力时,联合国系统就在促进残疾包容方面取得了切实改进,既通过内部变革做到以身作则,又加强自身能力为各国的工作提供支持,从而推动取得进展。

然而,正如本报告所示,全系统的进展仍不平衡。当缺乏推动因素时,进展陷入停滞,包容性有可能沦为孤立或短暂的举措,而不会促成全系统的变革。这一经验教训已被独立评价的调查结果和结论证实,表明若要超越局部成功,就必须在整个联合国系统和《战略》的核心领域更加系统地将各项标准、做法和方法落到实处。这将确保过去几年积累的成果得到维持、扩大和巩固。为应对这些挑战和推动残疾包容方面的系统性进展,以下建议概述了整个联合国系统应采取的优先行动,包括制度化的备选方案和监测执行情况的综合方式。

1

建议 1:

联合国秘书处应对无障碍环境进行持续投资,并将无障碍目标纳入规划、预算编制以及业务系统和流程,从而加大残疾包容的工作力度

无障碍是残疾人与联合国互动协作的基本先决条件,无论他们作为工作人员、合作伙伴、受影响群体成员还是利益攸关方皆是如此。根据《残疾人权利公约》第九条,必须全面理解无障碍概念,认识到无障碍涵盖实体空间、数字平台、信息、通信和技术。来自《战略》执行的证据表明,不同实体和国家工作队之间在这一领域的进展明显不平衡。对于秘书处各实体而言,改进工作还需要推广共同方法以创造规模经济和影响,特别是惠及缺乏资源的较小实体。在这方面应采取行动,以便

- 通过评估优先次序、预算编制和监测加强问责和跟进机制,使无障碍措施一以贯之地得到执行;
- 根据业务活动战略2.0,扩大共同服务的使用范围,在采购、设施管理、信息和通信技术系统等领域提供共享的无障碍解决方案,并制定用于衡量无障碍领域进展情况的关键绩效指标;
- 寻求与东道国政府建立合作伙伴关系,以改善共用建筑的无障碍环境,此举也可提高政府对应部门对无障碍环境的认识,从而加强本组织的规范领导作用。

2

建议 2:

包容残疾人应成为联合国所有协商和协调机制的系统化和标准化特征

协商是《残疾人权利公约》和联合国残疾包容战略的一项重要原则。协商赋予残疾人权能并提高发展和人道主义行动的效力。联合国必须在根据《战略》开展的基础性工作之上再接再厉,促进残疾人组织在规划、执行、监测和协调的各个阶段系统有效地参与联合国各实体和国家层面的工作,包括在紧急情况下参与,而不仅限于残疾相关的问题领域。还必须优先考虑多样性和代表性,确保协商切实包括残疾妇女和女童、农村地区居民以及社会心理残疾者和智力残疾者等其他代表性不足群体。为实现这一目标,应采取行动,以便:

- 通过伙伴关系等途径促进残疾人组织的参与并与残疾人组织开展协商,将此举作为现有协调和机构间结构及机制的组成部分,包括在人道主义行动中,利用共同国家分析、人道主义资源计划和人道主义群组战略等规划和方案拟定进程作为切入点;
- 确保进行有效规划和预算编制以确保会议和活动无障碍,包括为参会提供合理便利并跟踪请求、满意度和参与多样性;
- 加强强制性培训和学习机会,以建设联合国工作人员与残疾人互动协作的能力,同时加强残疾人组织与联合国系统各实体进行有效互动的准备程度。

建议 3:

联合国秘书处和所有实体应将残疾包容纳入秘书处就业周期的所有阶段, 包括从招聘、入职到留用、晋升和离职的各个环节

促进残疾人在联合国的就业对于打造真正包容的环境和文化至关重要。与残疾人同事一起工作可以建立认识、提高对残疾包容的理解并改变态度。虽然《战略》在招聘方面取得一些进展, 但残疾人就业仍然是进展最为缓慢的领域。

联合国必须采用更全面的模式, 成为残疾人的首选雇主。应在就业周期的所有阶段作出努力: 从招聘、留用和晋升到工作场所的无障碍环境、合理便利和福祉。这些系统的努力奠定了基础, 使残疾员工能够切实为联合国秘书处各实体的工作、包括国家层面的工作作出贡献。在这方面应采取行动, 以便:

- 确保为合理便利提供适当资源, 包括为此采用灵活、反应灵敏的集中供资方式;
- 有系统地开展定期标准化员工调查, 建立反馈机制来评估残疾员工的体验、满意度和福祉, 并利用调查结果支持持续改进;
- 通过针对性的外联活动、专门的招聘计划和包容性的选拔流程增加残疾人的招聘机会, 以期在各级扩大残疾人的代表性;
- 将残疾包容作为实体负责人、驻地协调员和其他高级工作人员绩效评估中明确、正式的组成部分, 包括在推进残疾包容方面展现的领导力和成果, 并通过定期审查和反馈实现持续改进。

建议 4:

秘书处应建立强有力的知识管理能力并加强工作人员的学习, 使残疾包容成为整个组织的常态

各级工作人员、特别是管理人员和决策者提高认识、加深理解、加强实际技能是将《战略》框架下的承诺转化为方案拟定、伙伴关系、就业做法和组织变革等各个领域有效行动的关键。当学习活动广泛开展、目标明确并融入日常工作时, 残疾包容不再仅是少数协调人的责任, 而将成为整个体系的共同责任。这种学习还可创造出令残疾工作人员充分发挥潜能的环境。投资于知识积累和工作人员学习, 特别是通过与残疾人组织的协作进行投资, 既有助于更系统地执行《战略》, 也能激发长期的体制变革。在这方面应采取行动, 以便:

- 面向包括联合国实体负责人在内的高级领导人制定和推出定制化的强制学习方案, 以加深他们对残疾包容的理解, 并使他们有能力在其职责范围内倡导《战略》;
- 开发一套汲取整个联合国系统经验、符合共同标准和联合国2.0基本原则的《战略》执行工具、资源和良好做法的核心包, 并确保在各实体和国家工作队中有效推广和使用;
- 加强同行学习, 建立并协调全系统的同业交流群, 以促进针对关键挑战的共同方法和解决方案, 包括解决无障碍、合理便利和包容性采购方面的挑战;
- 为参与设施管理、信息和通信技术、采购、活动管理、安全和人力资源等业务的工作人员提供量身定制的培训, 确保他们具备有效实施无障碍措施并提供合理便利的实用技能和知识。

建议 5:

联合国系统应优先考虑收集和分析高质量的残疾人数据,以建立强有力的证据,为内部决策提供信息,并加强国家在数据收集方面的能力,以便在国家层面进行有效的循证政策制定

系统地收集有关残疾人的数据对于了解联合国和会员国在实现《残疾人权利公约》所载承诺方面是否取得进展至关重要。这些数据对于衡量不平等、监测包容性以及确保政策、方案和服务能够响应残疾人的权利和优先事项至关重要。与此同时,通过政策和方案拟定有效促进残疾人的权利,有赖于本组织从执行中学习经验,包括为此确定良好和不良做法以及最有效的办法。虽然在《战略》框架下已率先采取了确定此类做法和办法的关键举措,但仍然不够,因此在向2030年迈进的过程中,亟需重点关注这些举措,以加快进展并确保不让任何残疾人掉队。在这方面应采取行动,以便:

- 确定、传播和利用残疾数据,从而提高在方案规划和执行过程中促进残疾人权利的办法的成效;
- 加强将残疾包容纳入对联合国方案监测和评价的主流,包括为此对负责监测和评价的工作人员和团队开展能力建设;
- 投资于各国统计局的能力建设,以支持将残疾问题纳入更广泛的数据收集和分析,并加强证据基础,从而实现有效的政策制定。

建议 6:

秘书处应建立监测和协调机制,由常设秘书处提供支持并获得可持续、可预测的稳定资源,以确保在残疾包容方面、特别是在《战略》执行和报告方面做到全系统协调一致

将残疾包容制度化至关重要,有助于改变本组织内部进展不均的状态,从而实现全系统持续进步和协调一致的目标。因此,须加强秘书处的基础设施,以支持全系统范围内的协调、监测和报告,确保可持续和可预测的融资并加强问责。在这方面应采取行动并开发工具,以便:

- 制定加速落实《战略》的详细计划,其中应包含一个联合国咨询小组和一个资源充足的秘书处,负责监测和协调全系统的《战略》执行工作并提供技术支持和能力建设;
- 增强《战略》协调小组召集和支持残疾包容协调人和机构间小组的权能,为此确保高层领导积极参与、分担责任并为其分配适当资源,从而加强整个联合国系统对残疾包容的自主权;
- 在整个联合国系统进一步加强残疾包容方面的问责,包括为此执行本报告所载相关建议,并确保联合国系统所有实体就《战略》的执行和进展情况进行年度报告。

建议 7:

应酌情利用联合国80周年倡议产生的增效, 推动《战略》的实施, 并促进加大投资力度, 不仅在全球、区域和国家各级, 而且在和平与安全、人道主义行动、可持续发展和人权领域的所有联合国活动中保护残疾人的权利

战略》进一步将联合国定位为支持会员国努力推进《残疾人权利公约》履约工作的可靠合作伙伴。联合国系统各实体已通过在《战略》框架下开展的工作建设了内部能力并展现了领导层承诺, 因此各实体有能力倡导残疾包容和残疾人权利, 并可将这些内容纳入执行局、国家战略计划、“合作框架”和国家对话。

在更坚实的基础上, 联合国有能力利用可持续发展目标、《未来契约》和联合国80周年倡议等现有举措统筹协调各项努力, 从而支持会员国推动政治势头, 扩大残疾包容的成果。在可持续发展融资面临全球挑战的时期, 将残疾包容纳入主流为促进残疾人权利提供了具有成本效益的解决方案。这包括为利益攸关方的数据系统提供支持并开展能力建设, 以便使包容性贯穿各项国家政策和各部门的工作。在这方面应采取行动, 以便:

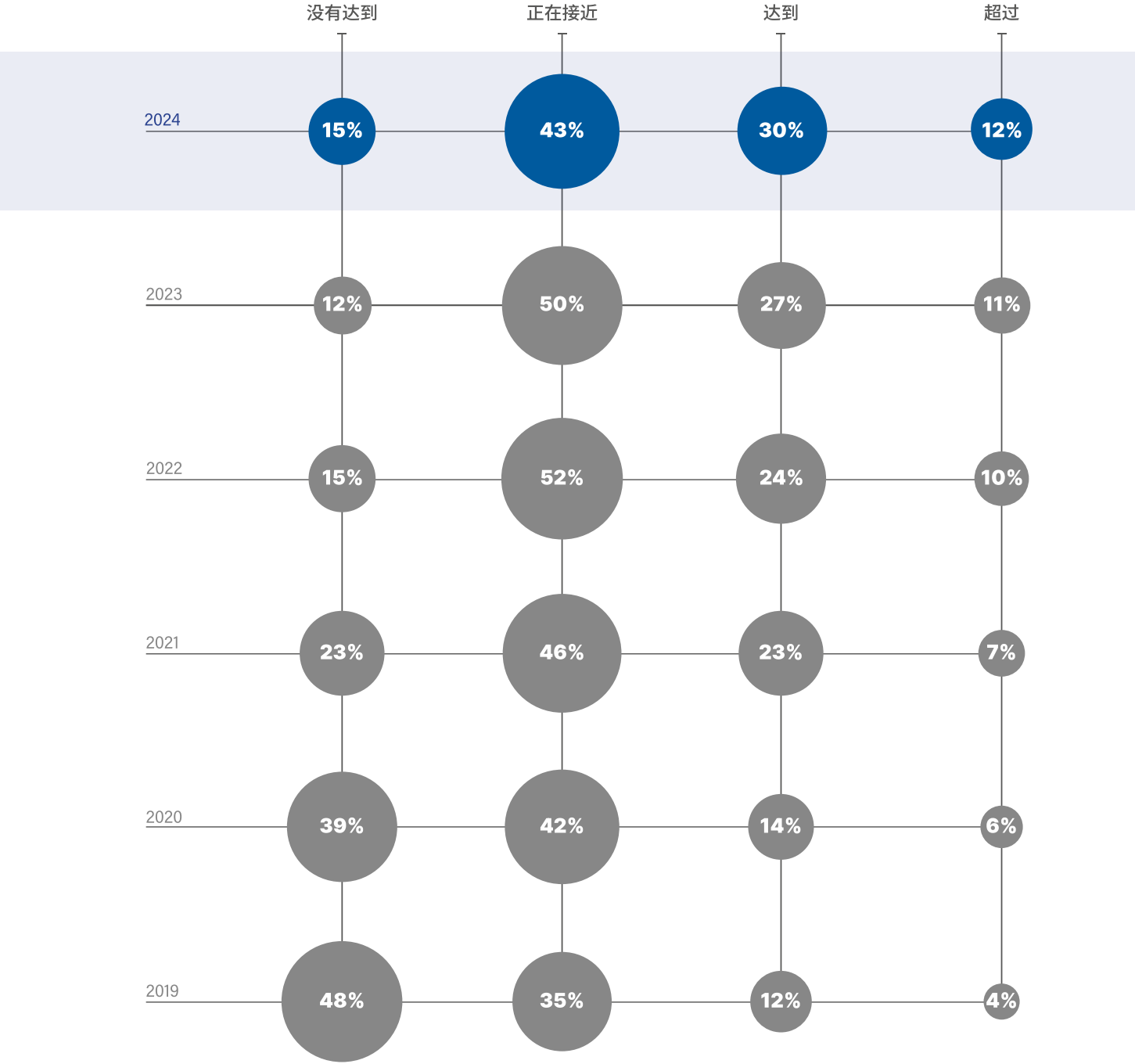
- 让实体负责人和驻地协调员等高级领导层以及国家工作队成员参与, 就残疾包容和残疾人的人权问题与各国政府保持定期结构性对话, 并将这些议题融入政策、规划和执行工作中;
- 投资于有关残疾包容的技术专长, 以扩大残疾包容并将其纳入方案的主流;
- 找到将残疾包容和残疾人权利纳入成果框架、指标和预算的切入点, 与加快实现可持续发展目标的努力保持一致。

2024年联合国各实体和国家工作队的报告

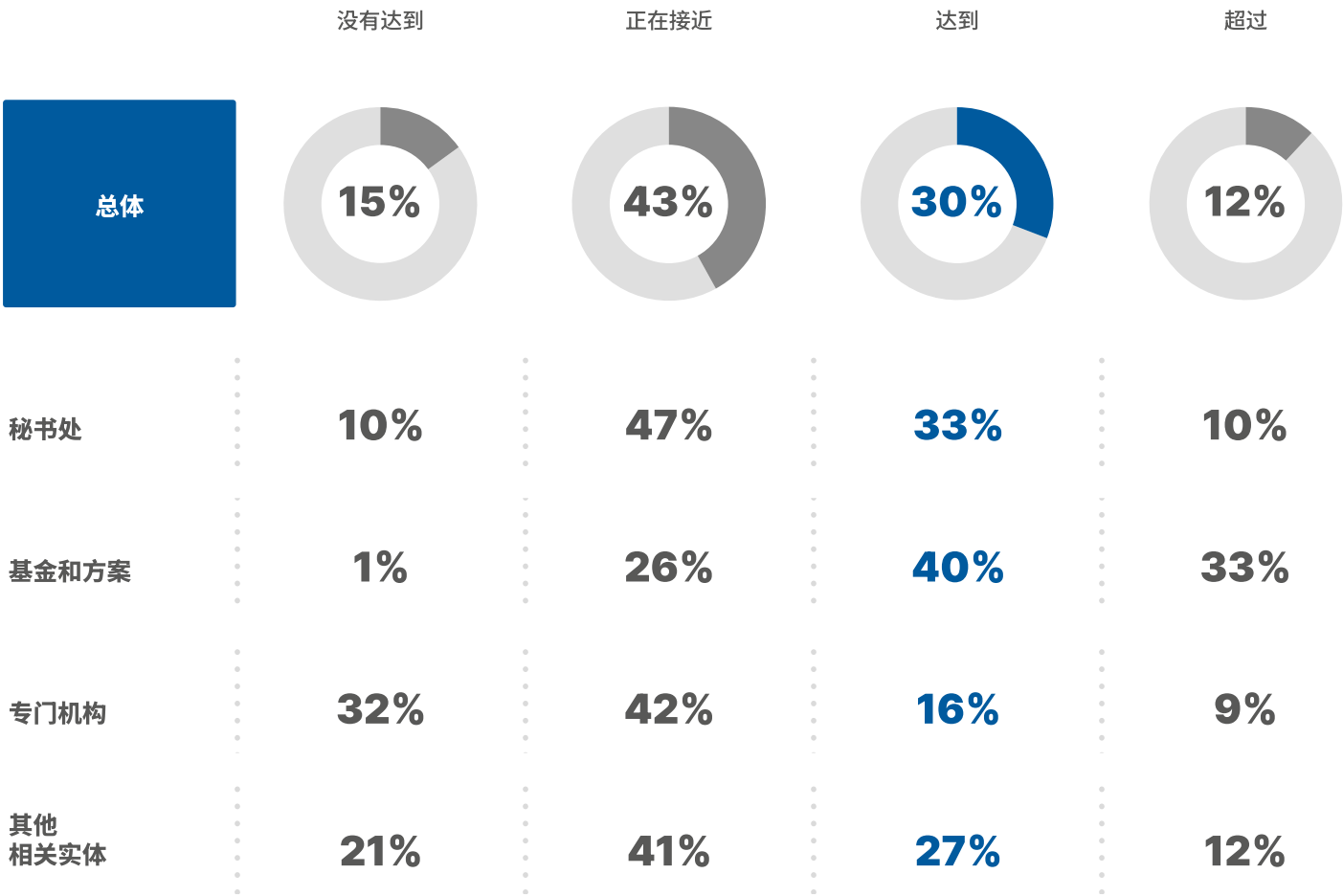
6.1 2024年联合国各实体执行《联合国残疾包容战略》的情况

2024年, 85个联合国实体报告了在《战略》执行方面的绩效。这些实体继续取得稳步进展, 在42%的指标方面达到或超出要求, 高于2023年38%和2019年仅16%的水平, 反映出目标雄心和执行力度持续提升。尽管在一些指标方面被评为“未达到要求”的实体百分比略微增至15%, 部分原因是新实体刚开始执行《战略》, 但仍显著低于2019年48%的水平, 表明整个联合国系统正日益在残疾包容方面采取行动。

图三 2019-2024年联合国各实体总体评级比较

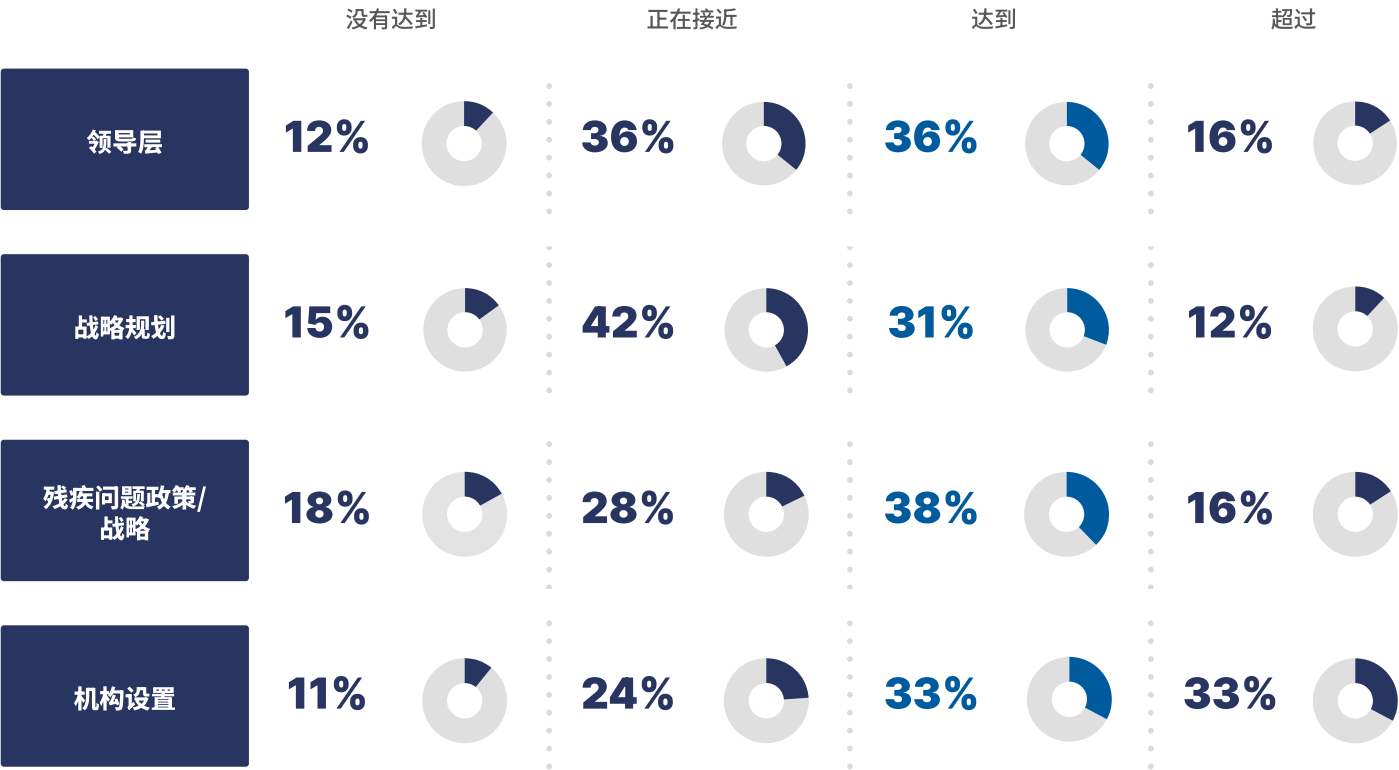


● 图四 2024年按实体类型列示的联合国系统的评级



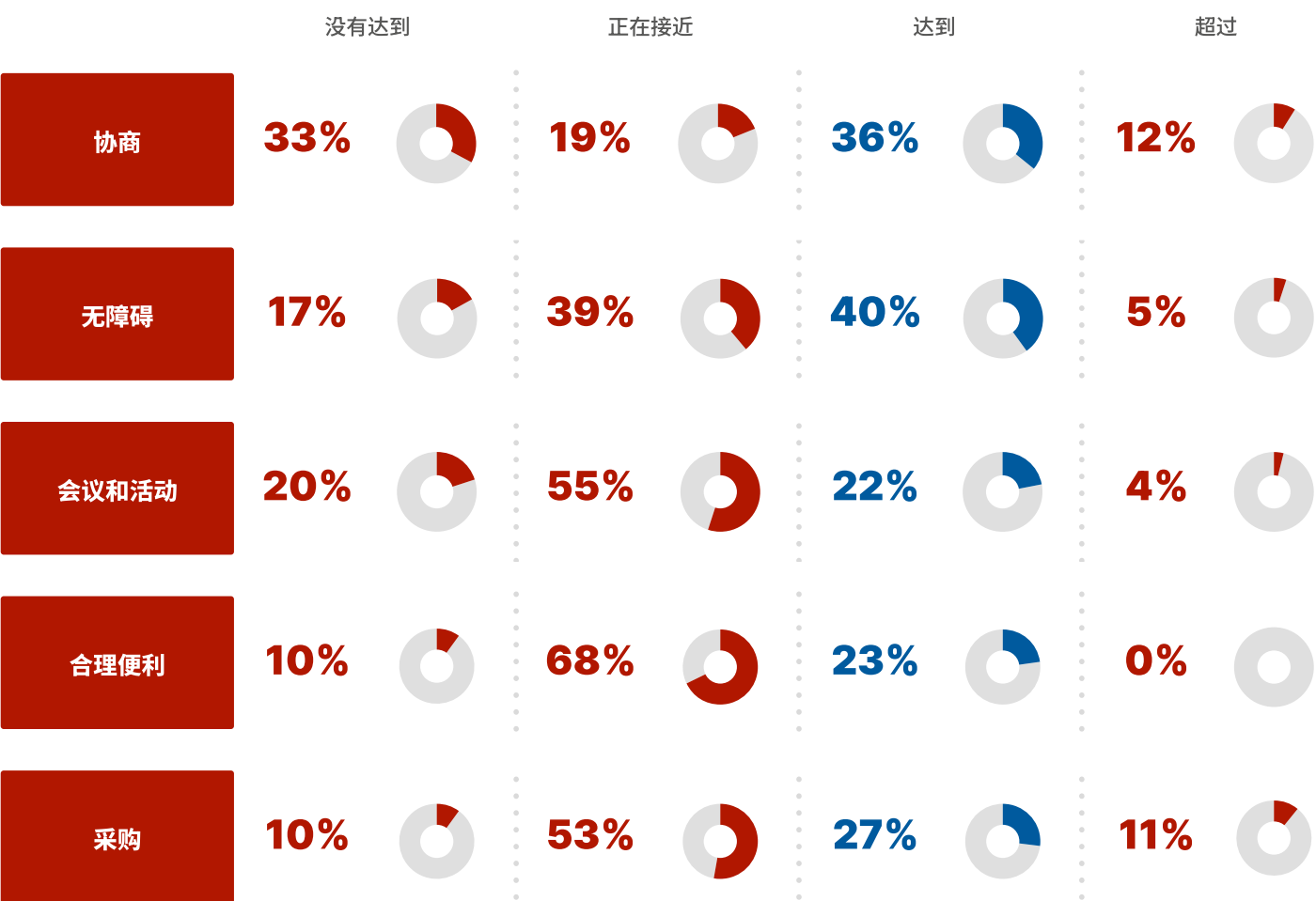
总体而言，各基金和方案继续显示出最高执行水平，在73%的指标方面达到或超出要求，比2023年略有上升。秘书处以及其他实体和相关实体在达到或超出要求的指标方面也表现出类似的同期缓慢进展。值得注意的是，九个实体(占2024年提交报告实体总数的11%)或为刚开始提交报告的新实体，或为长期未交报告后恢复报告的实体，这反映出执行工作处于早期阶段而且全系统对残疾包容的承诺日益加强。

● 图五 2024年按绩效指标列示的联合国各实体在核心领域1的评级



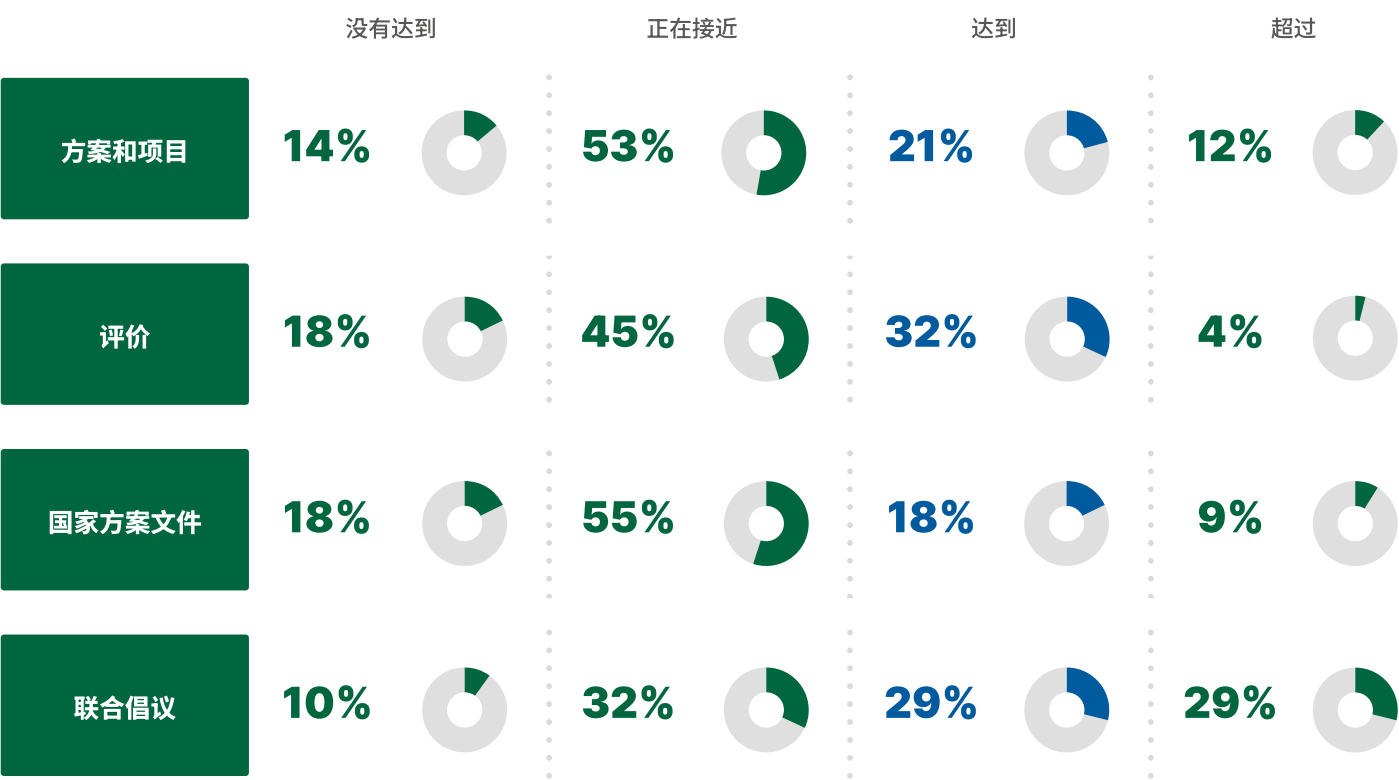
在核心领域1，从达到要求进步到超出要求的实体数量呈明显上升趋势，且达到要求的实体数量在三项指标中有所增加。这表明领导层继续倡导残疾包容，并正在推动措施以加强这方面的机构问责。最重要的是，各实体日益投资于建设专门的残疾包容能力并启动协调人网络，体现在66%的实体在机构设置的指标方面达到或超出要求，而2023年这一比例为51%。

● 图六 2024年按绩效指标列示的联合国各实体在核心领域2的评级



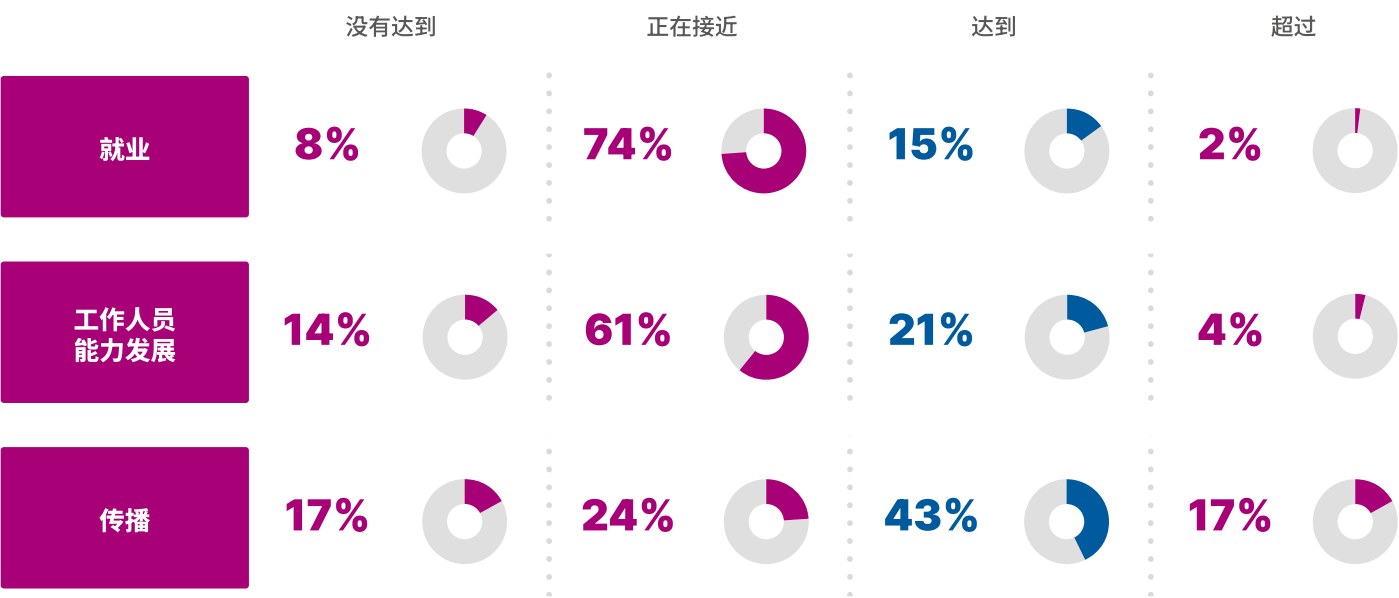
与残疾人组织协商以及无障碍环境是有效推进残疾包容的基础。这方面的执行工作历来进展缓慢，但2024年发生了积极的转变。各实体越来越多地就残疾特定问题和更广泛的问题与残疾人组织协商，体现在48%的实体达到或超出要求，而2023年这一比例为37%。合理便利措施正在向制度化方向发展，目前48%的实体已制定指导方针并建立融资机制，而2023年这一比例为28%

● 图七 2024年按绩效指标列示的联合国各实体在核心领域3的评级



将残疾包容纳入方案拟订主流方面的进展情况喜忧参半。各实体正在制定指导意见和设定主流化目标,进而逐步推进更具残疾包容性的方案拟订:2024年,31%的实体达到或超出要求,而2023年这一比例为24%。此外,各实体继续加强将残疾包容纳入其评价流程的主流,进一步加大问责力度并为今后的方案拟定吸取已有的经验教训创造机会。

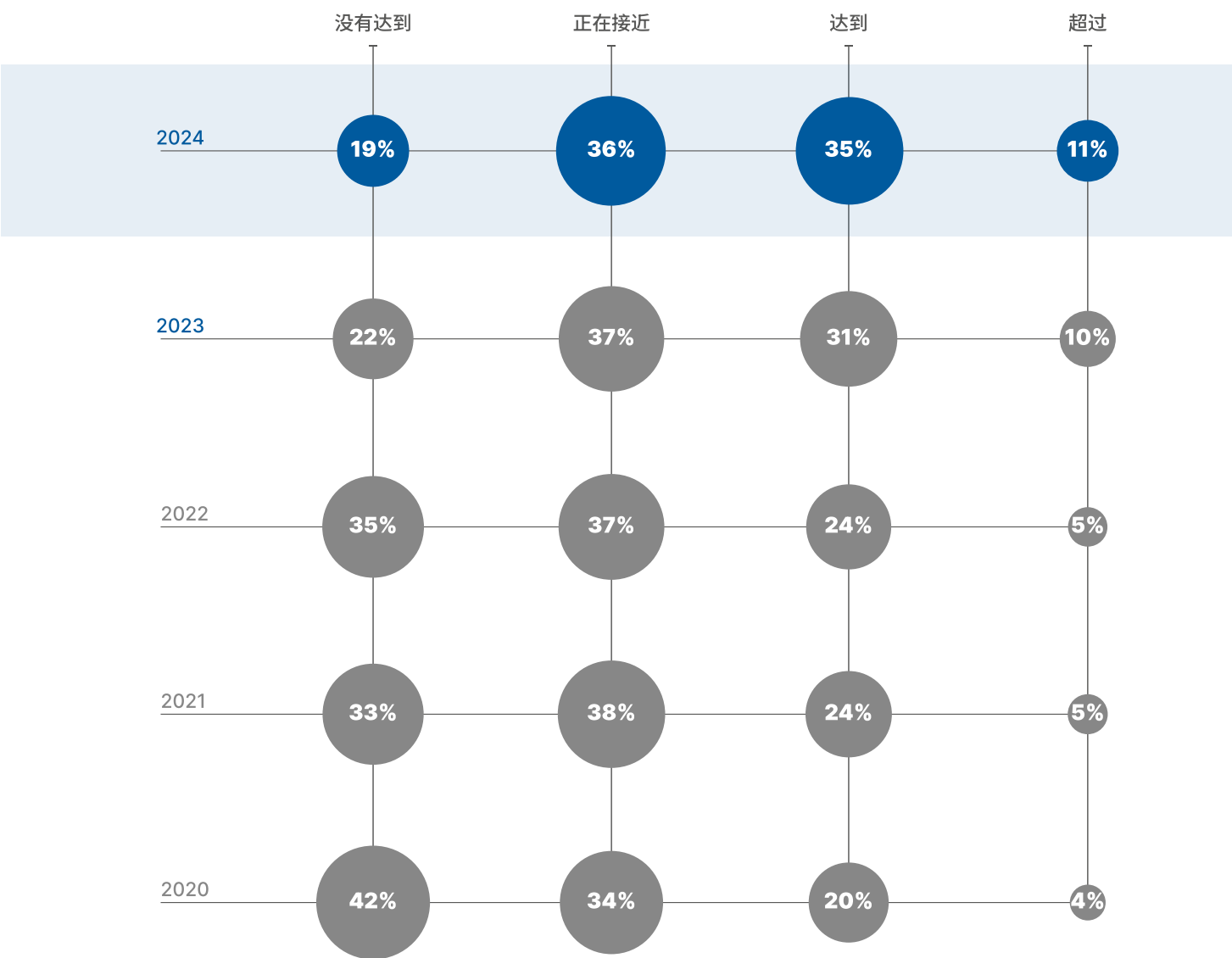
● 图八 2024年按绩效指标列示的联合国各实体在核心领域4的评级



核心领域4略有进展，在所有三项指标中，超出要求的实体百分比都有所增加。在这一领域中，传播指标仍然表现最佳，而在达到就业指标要求方面的进展仍然缓慢。此外，在残疾包容方面为工作人员开展的知识和能力建设工作仍然有限。

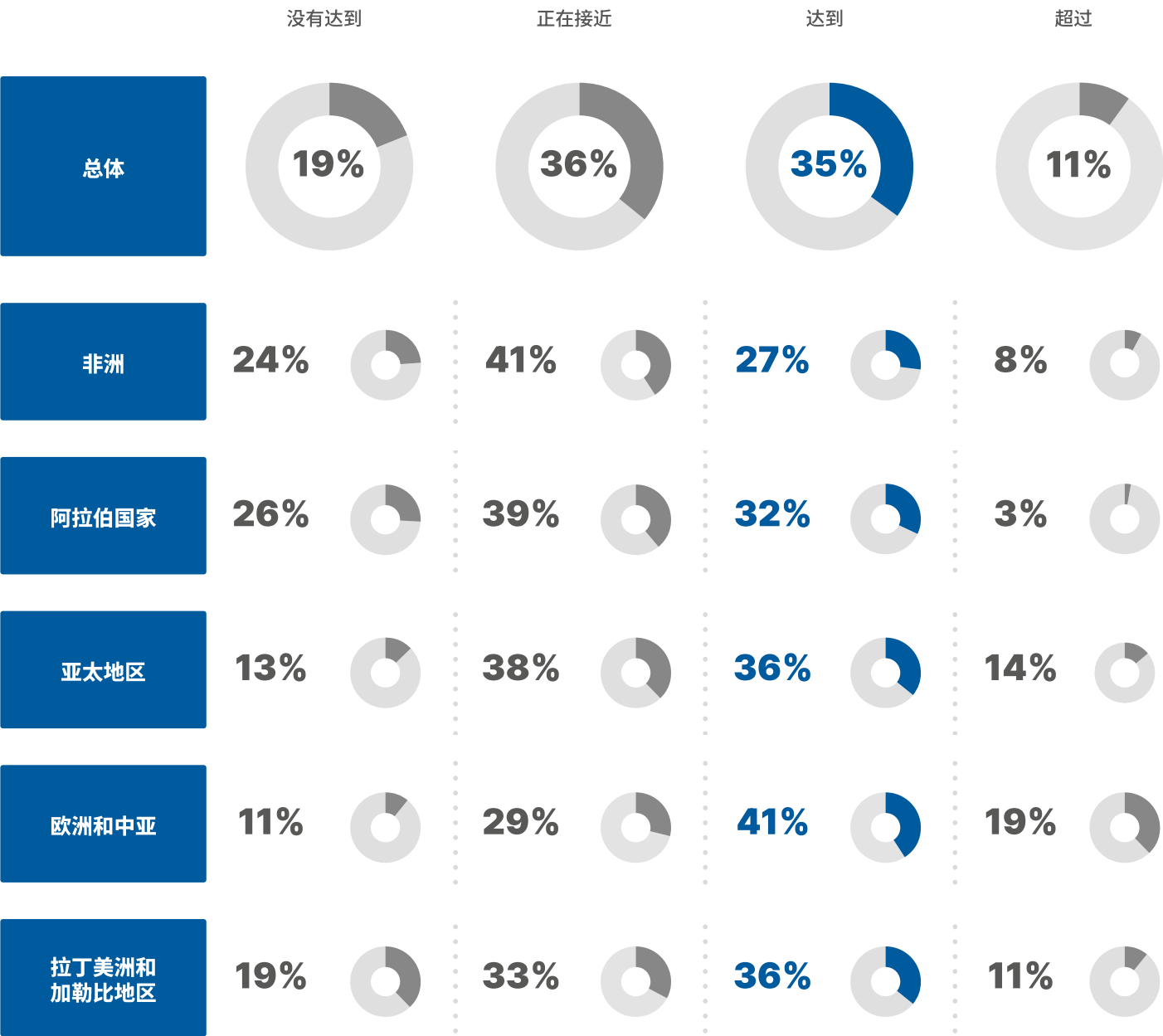
6.2 2024年国家工作队执行《联合国残疾包容战略》的情况

图九 2020-2024年联合国国家工作队总体评级比较



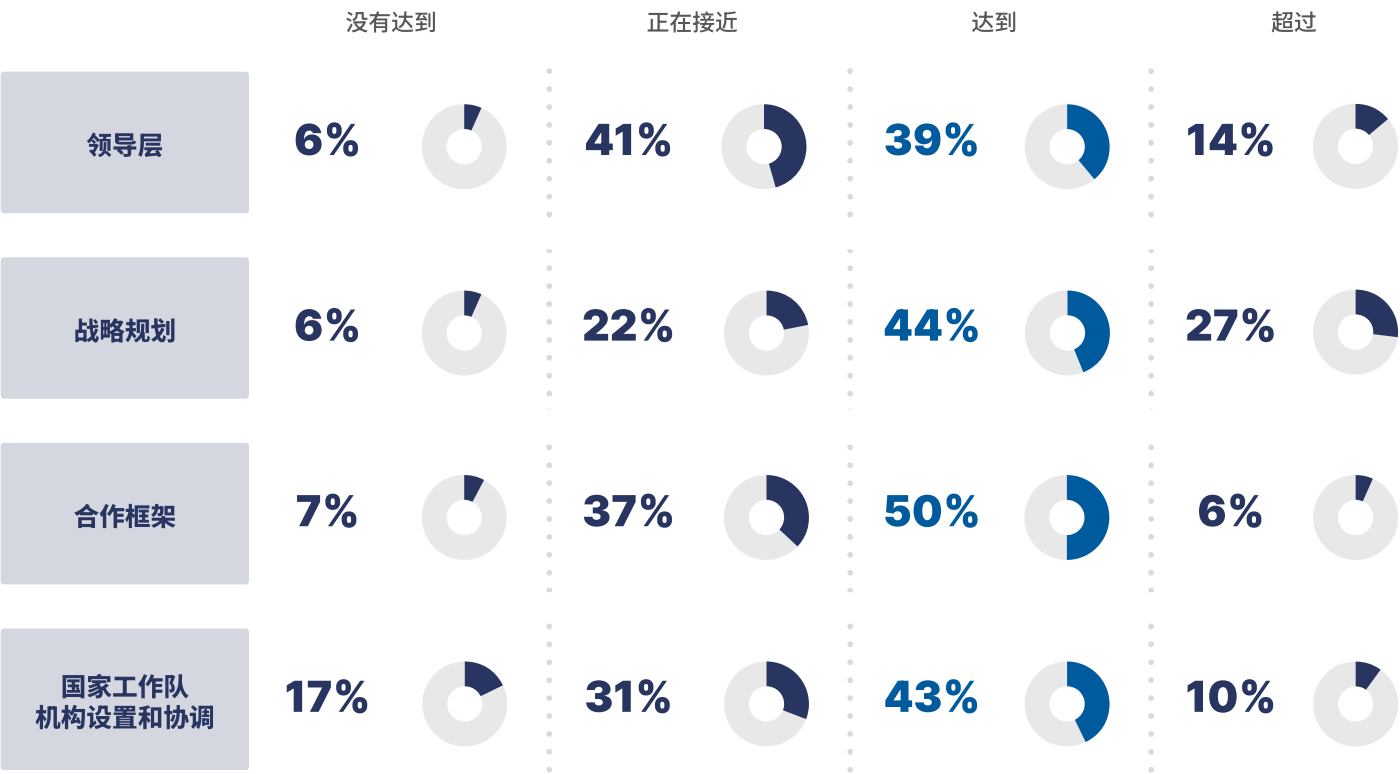
国家工作队在执行《战略》方面取得稳步、持续进展。2024年，所有132个国家工作队连续第五年对照问责记分卡进行了报告。国家工作队在46%的指标上达到或超出要求，高于2023年的41%，较2020年的24%大幅增加。超出要求的国家工作队比例升至11%，几乎是2020年(4%)的三倍，突出表明国家工作队的参与度提高以及残疾包容制度化得到加强。

图十 2024年按区域列示的联合国国家工作队评级



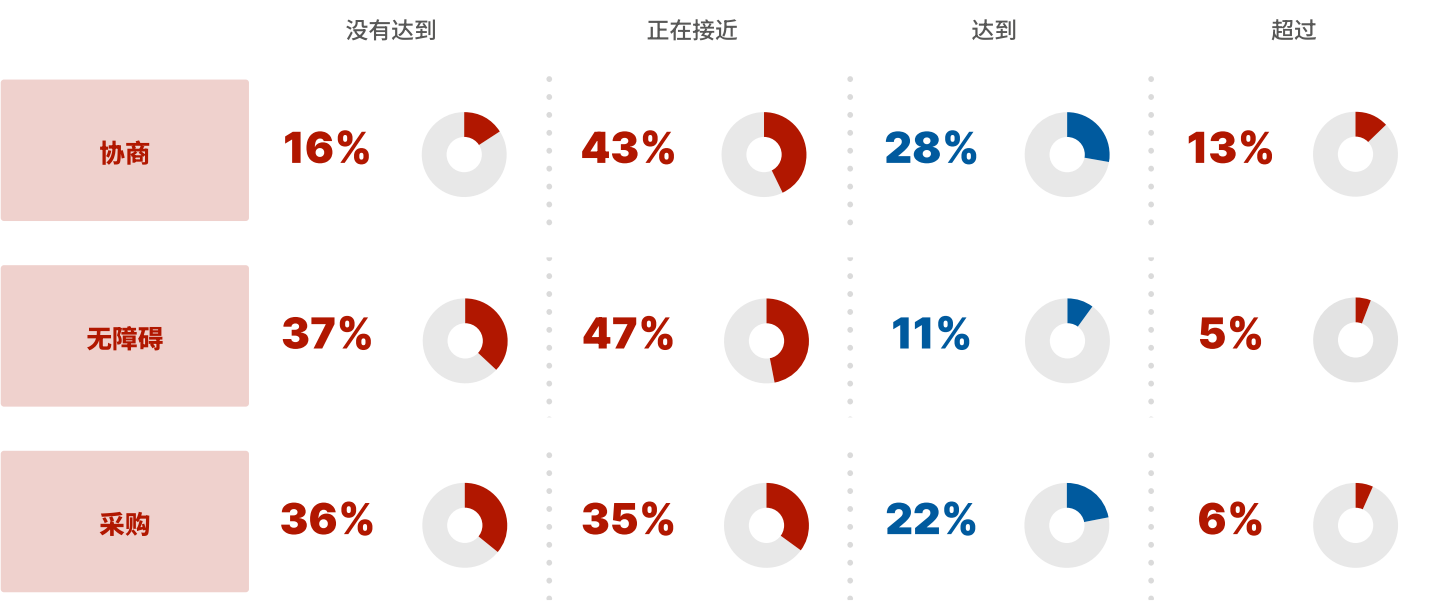
2024年，各区域继续在前几年取得进展的基础上再接再厉。欧洲和中亚仍然是绩效最佳的区域，60%的国家工作队达到或超出要求。亚太区域及拉丁美洲和加勒比区域保持积极趋势，而非洲区域呈现稳步增长，阿拉伯国家取得渐进性进展。值得注意的是，“未达到要求”的评级情况在大多数地区呈下降趋势，反映出更强有力的承诺和执行参与度。

● 图十一 2024年按绩效指标列示的联合国国家工作队核心领域1的评级



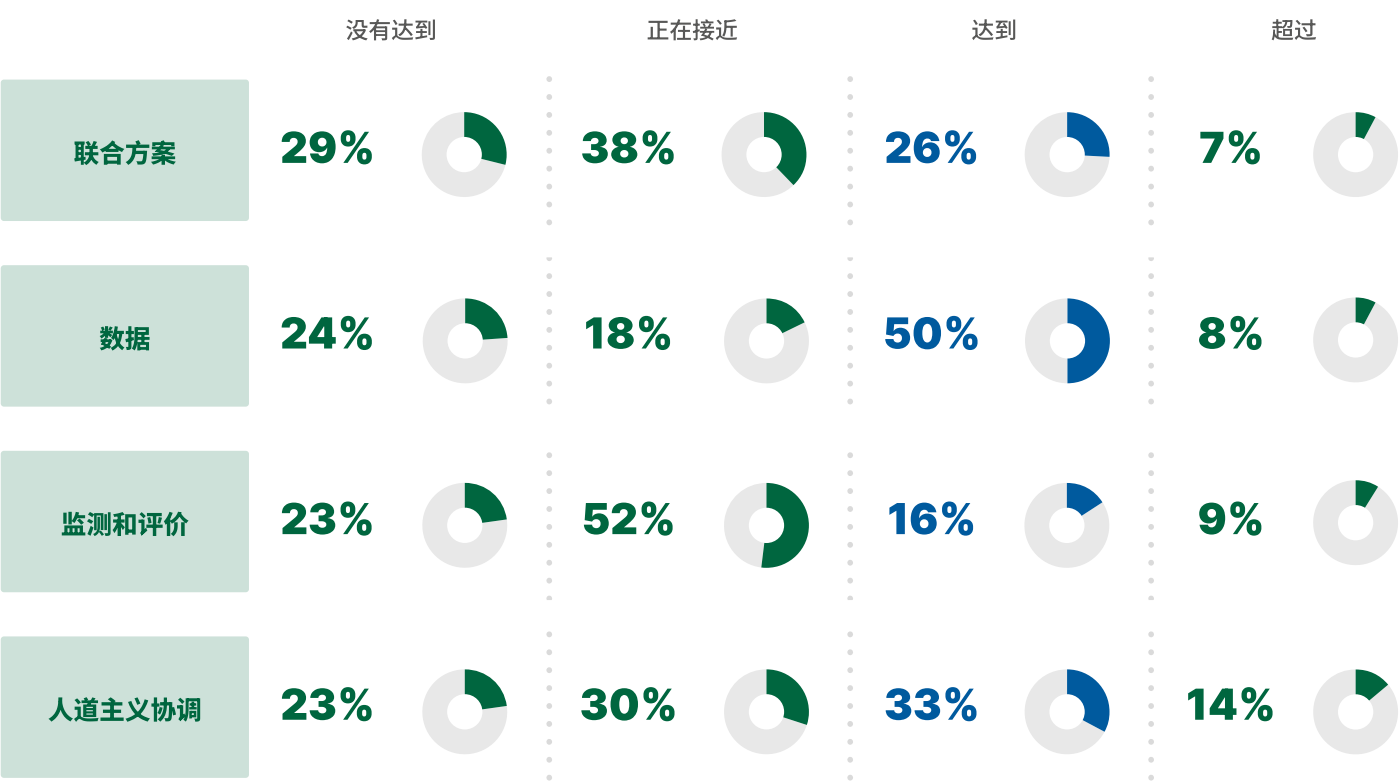
国家工作队在关于领导力和协调的指标方面进展显著。在领导力指标方面达到或超出要求的工作队百分比从2023年的48%升至2024年的53%，表明联合国驻地协调员更加一致地倡导残疾包容，包括通过在国家工作队会议上开展实质性讨论进行倡导。这一改进可能还有助于加强残疾包容协调机制，43%的国家工作队报告称这些机制为关键战略规划做出了实质性贡献，而2023年这一比例为35%。

● 图十二 2024年按绩效指标列示的联合国国家工作队核心领域2的评级



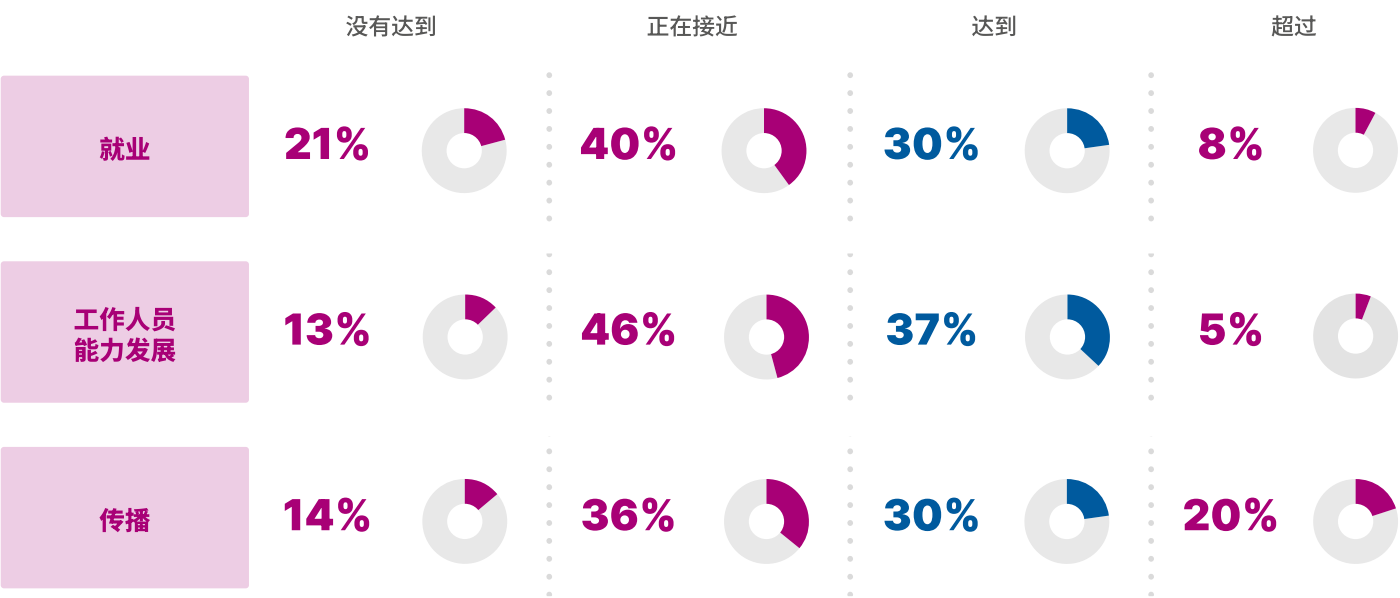
协商和无障碍环境方面的进展仍然缓慢, 尽管如此, 多项指标的趋势显示, 正普遍向更系统地与残疾人组织开展协商与合作的方向转变。约41%的国家工作队报告称, 他们就制定“合作框架”(在国家一级规划和执行联合国发展活动的关键工具)等关键战略进程与残疾人组织进行了协商, 这一比例高于2023年的37%。尽管采购历来是具有挑战性的领域, 但2024年取得了切实进展, 28%的国家工作队达到或超出要求, 高于2023年的22%。这一改进表明, 无障碍标准被日益纳入年度工作计划审查, 且无障碍目标被日益应用于业务的集中协调。

● 图十三 2024年按绩效指标列示的联合国国家工作队为核心领域3的评级



核心领域3的绩效保持稳定，联合方案拟定方面略有改善，并建立了将残疾包容纳入新的和现有联合方案的机制。在人道主义行动方面达到要求的国家工作队数量略有下降。残疾人组织参与人道主义协调机制的情况也取得缓慢进展，14%的国家工作队在残疾包容的人道主义行动方面超出要求，较2023年的11%有所增加。

● 图十四 2024年按绩效指标列示的联合国国家工作队核心领域4的评级



组织文化正呈现缓慢但有意义的转变。约78%的国家工作队报告称已制定就业不歧视声明。此外，38%(高于2023年的33%)的国家工作队积极鼓励残疾人提出申请，通常是通过残疾人组织网络开展有针对性的外联活动。国家工作队继续投资于能力建设，37%的国家工作队与残疾人组织协作开展培训，高于前一年29%的水平。

