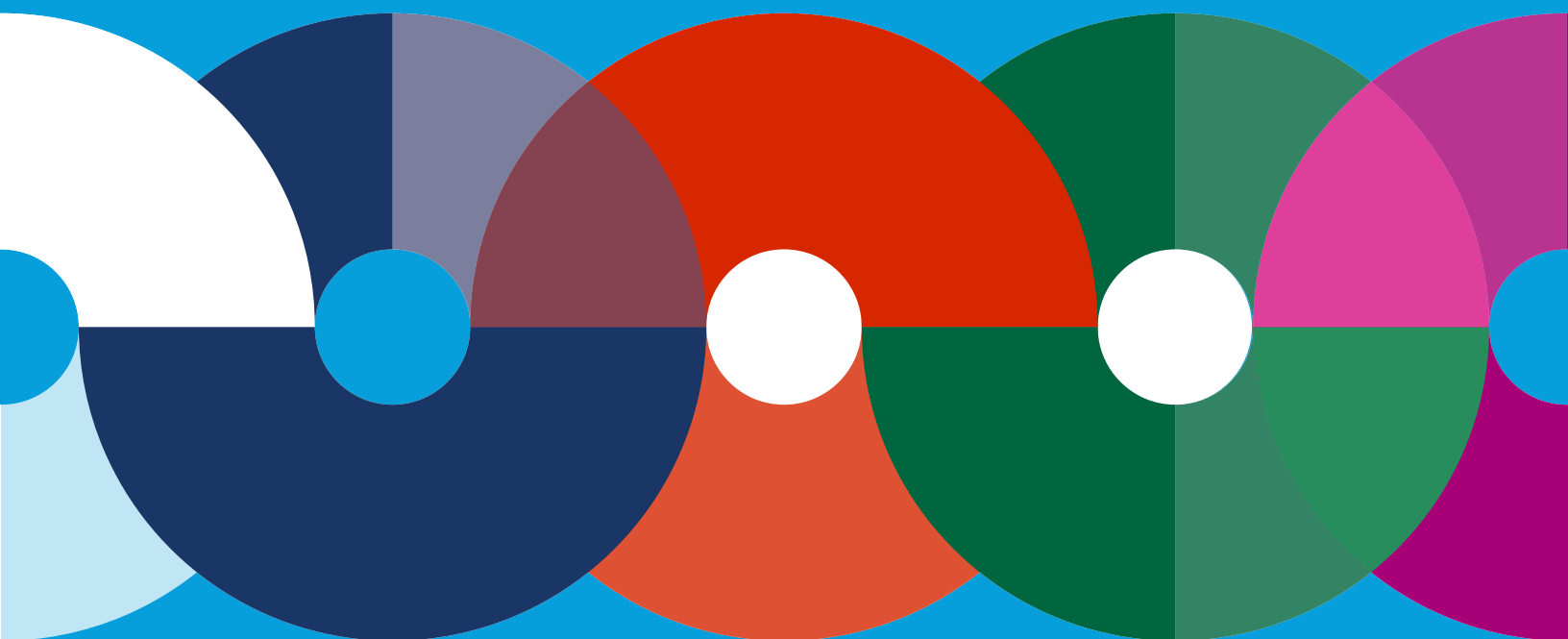


# 联合国系统中的 残疾包容






# 目录

概要	5
导言	6
一. “联合国残疾包容战略”的执行	8
<b>实体一级的问责</b>	<b>9</b>
2019年和2020年实体总体业绩比较分析	9
按核心领域进行的比较分析	11
维持和平特派团和特别政治任务的业绩	18
<b>联合国国家工作队一级的问责制</b>	<b>19</b>
基线报告	19
按核心领域分列的联合国国家工作队业绩	21
<b>计划采取的加强残疾包容的行动</b>	<b>27</b>
二. 冠状病毒病的应对和恢复工作	29
三. 执行“联合国残疾包容战略”的通盘行动	31
<b>总体协调和促进</b>	<b>31</b>
<b>机构间行动</b>	<b>32</b>
四. 现有差距、机遇和挑战	33
五. 结论和建议	35



# 概要



本报告根据第**75/154**号决议提交,大会在该决议中要求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,包括为执行《联合国残疾包容战略》采取的步骤。

本报告基于对66个联合国实体和130个国家工作队根据“战略”问责框架提交的报告的分析,概述了2020年取得的进展。鉴于2019冠状病毒病(COVID-19)大流行对残疾人产生的影响,本报告还简要回顾了关于COVID-19主题的专门政策简报于2020年5月发布后,COVID-19的应对和恢复措施在残疾包容方面的情况。

2019冠状病毒疾病(COVID-19)大流行已经影响到所有国家,没有人能够幸免于这一流行病的影响。这不仅仅是一场健康危机,而且是一场涉及社会经济、人道主义、安全和人权等层面的危机。在任何受危机影响的群体中,残疾人都是最边缘化的人群,<sup>1</sup> COVID-19危机也不例外,它对残疾妇女、男子、男童和女童的影响尤为严重。衡量我们是否成功地从COVID-19疫情中恢复过来,将取决于人民,特别是那些最受排斥的人群在多大程度上被置于恢复努力的核心,以及《2030年可持续发展议程》的核心承诺——不让任何人掉队——在多大程度上得到响应。

因此,实现残疾人的权利不应仅仅作为一种愿望,而应作为我们从COVID-19疫情中恢复的途径。这场危机应该转化为一个机会,建设一个更加平等和包容的世界,并确保我们的社会更具韧性和灵活性。两年前,即2019年启动的“联合国残疾包容战略”提供了一个强有力的框架,旨在促进全系统采取果断行动,将残疾人纳入本组织的方案和业务,以及任何针对COVID-19的应对和恢复计划。“战略”在这场疫情期间发挥了重要作用,协调我们在残疾包容方面的努力,<sup>2</sup> 而且将继续充当我们实现包容性恢复的努力的指南针。

---

<sup>1</sup> 见A/70/709。

<sup>2</sup> “残疾包容”一词是指根据《残疾人权利公约》的规定,实现各类残疾人的切实参与,宣传残疾人的权利并将其纳入本组织工作的主流,制定针对残疾的方案以及考虑与残疾有关的观点。这需要在所有业务和方案编制领域,包括在内部和对外制定和实施协调一致的系统方法。

今年的报告反映了全系统各级明显可见的进步,以及在将残疾包容纳入主流方面存在的差距。报告还反思了与疫情相关以及在为残疾人实现持久变革仍需进行的转型方面持续存在的挑战和机遇。尽管发生了疫情,但仍然取得了进展,这说明,即使是在一个充满挑战的时刻,整个联合国系统仍致力于优先考虑残疾包容问题。因此,我们必须保持关注的重点,以便为残疾人实现更大的变化。

我欢迎会员国为“战略”提供持续支持,包括通过大会第**75/154**号决议和人权理事会第**43/23**号决议表示的支持。我也欢迎联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查(大会第**75/233**号决议),会员国在该决议中采取了更多步骤,呼吁联合国发展系统各实体以及联合国国家工作队继续开展合作,加快将残疾包容全面有效地纳入联合国系统的主流,执行“战略”并报告其执行情况。

一个包容和无障碍的组织对于支持会员国执行《残疾人权利公约》和实现《2030年可持续发展议程》至关重要。因此,我比以往任何时候都更有决心确保将残疾人纳入COVID-19的恢复进程,我鼓励所有实体和国家工作队加倍努力,将残疾包容纳入整个联合国系统的主流。

# 一. “联合国残疾包容战略”的执行

自2019年启动以来,“联合国残疾包容战略”一直在激励本组织采取行动,为从总部到实地以及我们工作的所有领域在残疾包容方面取得有意义、可持续和变革性的进展奠定基础。2020年,提交大会的第一份进展报告(A/75/314)载有57个实体在实体问责框架下提交的报告的基线结果。该报告还包括对七个国家工作队在国家一级参与定向推出的联合国国家工作队残疾包容问责记分卡的概括信息。<sup>3</sup>

本报告介绍的情况更为全面,66个实体和130个国家工作队报告了“战略”的执行情况。与第一份报告一样,进展情况依据实体问责框架和问责记分卡的指标进行报告,采用自我评估的五分评级系统,评级如下:没有达到要求、正在接近要求、达到要求、超过要求和不适用。所有实体和国家工作队至少都应力争达到要求,将致力于超过要求作为长期目标。已要求各实体和国家工作队就自我评估的级别提供解释,并说明今后计划采取哪些行动改善业绩。

鉴于领导层仍然是推动“战略”成功执行的重要因素,我的秘书长办公厅高级政策顾问继续提供高级别指导,促进在全系统协调执行“战略”。有一个专门的团队为她的工作提供支持,该团队就“战略”的执行和报告工作,向各实体和国家工作队提供协调和技术援助,以及实用的工具和资源。

---

<sup>3</sup> 问责框架跟踪“战略”在整个系统的执行情况,对推动变革至关重要。问责框架包括两个相关组成部分:实体问责框架和联合国国家工作队残疾包容问责记分卡。每个组成部分包括一套指标,侧重四个核心领域:领导层、战略规划和管理;包容性;方案拟订;及组织文化。问责框架是评估联合国的工作取得的进展和存在的差距的重要工具,旨在推进全系统规划和行动,促进协同作用和减少重复劳动。



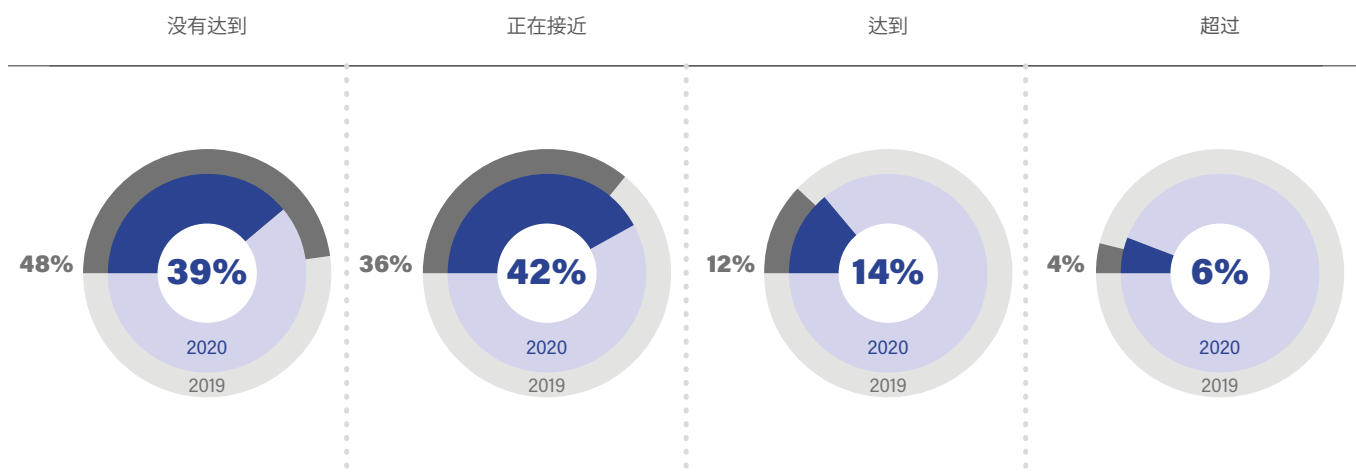
# A

## 实体一级的问责

### 2019年和2020年实体总体业绩比较分析

2020年,有66个实体采用了为报告目的开发的无障碍在线报告平台,在实体问责框架下进行了报告。所有实体包括:(a) 43个秘书处实体,包括16个维持和平行动和特别政治任务及5个区域委员会;(b) 7个基金和方案;(c) 8个专门机构;及(d) 8个其他相关实体。<sup>4</sup>

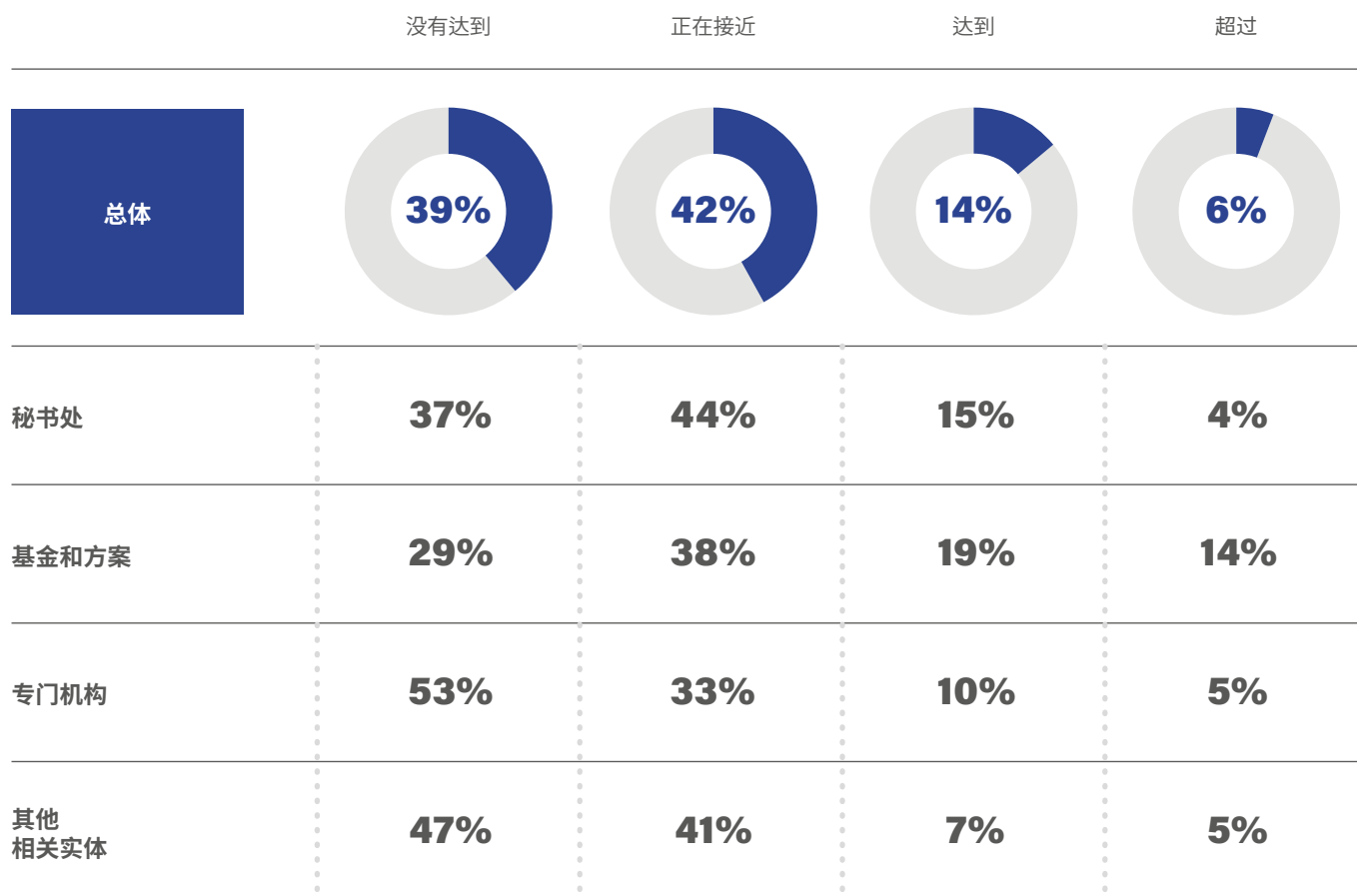
图一 联合国实体的总体评级比较



<sup>4</sup> 本报告对提交报告的实体作了分析,将这些实体归为以下四类:(a) 经济和社会事务部、大会和会议管理部、全球传播部、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、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、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、人道主义事务协调厅、反恐怖主义办公室、裁军事务厅、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、内部监督事务厅、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、秘书长大湖区问题特使办公室、秘书长非洲之角问题特使办公室、负责冲突中性暴力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、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、联合国阿富汗援助团、联合国伊拉克援助团、联合国索马里援助团/联合国索马里支助办公室、联合国气候变化框架公约秘书处、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国南苏丹特派团、联合国马里多层面综合稳定团、联合国减少灾害风险办公室、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、联合国中亚地区预防外交中心、联合国停战监督组织/联合国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,及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、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、国际农业发展基金、国际劳工组织、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、万国邮政联盟和世界卫生组织;(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、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、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,及联合国系统职员学院。

图二

## 2020年按实体类型分列的联合国系统评级



尽管发生了疫情,但提交报告的实体数量增加了16%,总体而言,各实体继续在残疾包容方面取得进展。与2019年相比,正在接近(从36%到42%)、达到要求(从12%到14%)和超过要求(从4%到6%)的实体百分比有所增加。然而,这些数字也表明,最大的进展来自从没有达到要求向正在接近要求转变的实体。虽然这一点在预计之内,因为各实体正处于实施“战略”的初始阶段,但有必要采取可观的行动,加快步伐,确保今后几年有更高比例的实体达到要求。

2019年的报告强调,最需要改进的指标是采购,就这一指标而言,2020年取得的进展最大,接近要求的实体从14%增加到67%。同样,在评价、机构设置和残疾人就业等方面也取得了显著进展。在与残疾人协商和包容残疾的沟通方面仍然存在重大差距,已在2021年做出努力,支持各实体在未来一年取得长足进展。



## 按核心领域进行的比较分析

### 核心领域1： 领导层、战略规划 和管理

核心领域1侧重于与领导层、战略规划和管理有关的指标。与2019年相比,这一领域取得了明显的进展,符合或超过四项指标要求的实体总体有所增加。与此同时,报告表明,需要更好地跟踪资源,并加大对专门人力资源的投资。

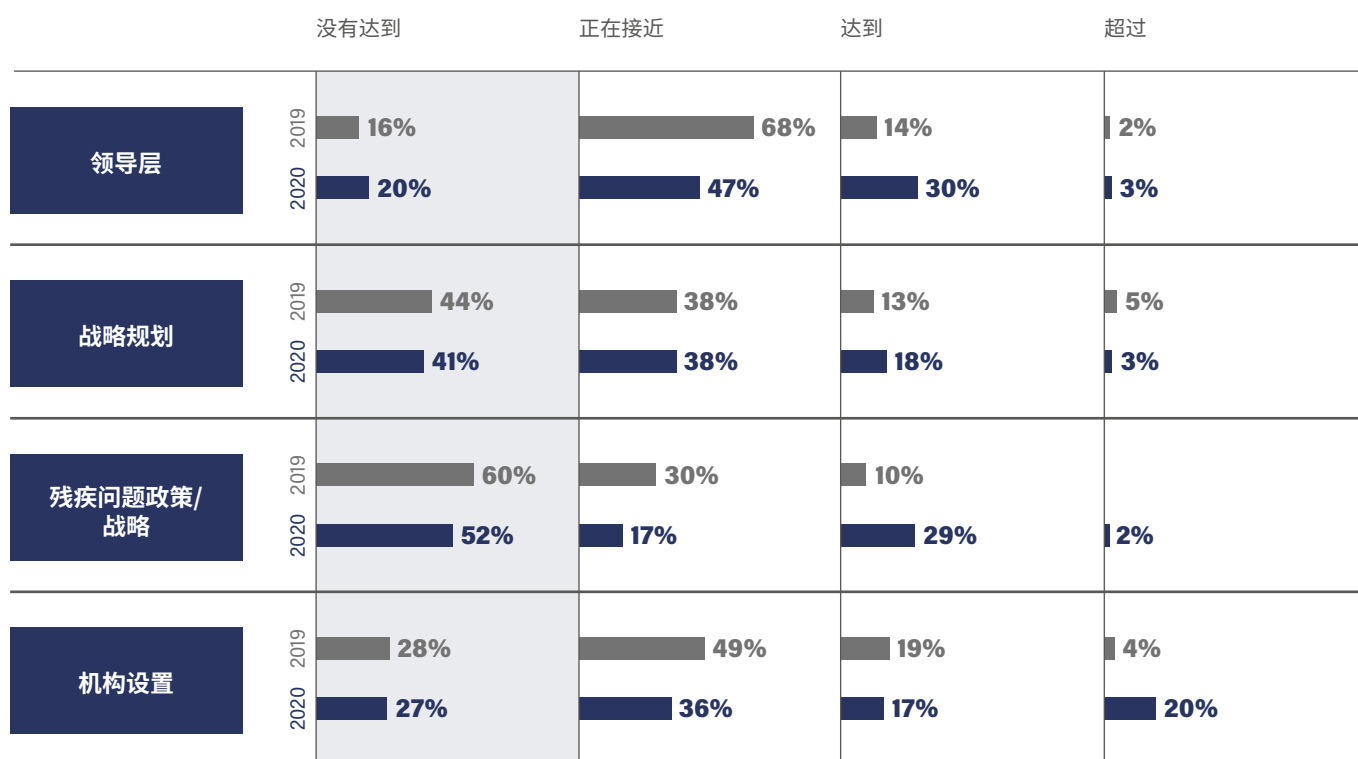
与2019年一样,实体领导层继续表现出对执行“战略”的大力支持。共有47%的实体报告正在接近要求,高级领导层支持残疾包容,包括在COVID-19疫情背景下。此外,30%的实体在审查了针对残疾问题的政策和战略的执行情况后,报告说达到了要求,这一比例在2019年只有14%。因为领导层的承诺可推动组织变革,所以高级领导层的持续参与将成为保持势头、使“战略”取得总体成功的关键。

的实体在其战略规划文件中明确提及残疾人,其中有18%的实体达到了要求,因为其战略规划包括残疾包容的成果,按照残疾分列数据。超过要求的实体数量仍然很少(3%),这表明,对用于残疾包容的资源分配情况进行跟踪的系统尚未建立。鉴于许多没有达到要求的实体表示,打算在制订下一次战略规划文件时纳入残疾人,预计这一指标将继续取得稳步进展。

如“战略”所述,为了系统和连贯一致地实施残疾包容,各实体需要制定针对残疾的政策或战略。达到或超过这一指标要求的实体比例从10%增加到了31%。尽管有52%的实体仍未达到要求,但超过一半的实体已承诺在未来两年内制定政策或战略。我们敦促各实体向其理事机构通报政策和战略的最新执行情况,以确保取得进展。

图三

2020年联合国实体核心领域1的评级, 按业绩指标分列



此外,为了成功地将残疾包容纳入主流,各实体需要设置一个机构,负责提供技术指导、协调和宣传。这一指标是得分最高的指标之一,20%的实体超过了要求,高于2019年的4%。这意味着这些实体具备对残疾包容具拥有实质性知识的个人或单位,以及一个定期开会的协调中心网络。另有53%的实体正在接近或达到要求,这些实体报告称,负责的个人或单位已经到位。虽然几个较大的实体有专门从事残疾包容工作的人员,但值得指出的是,较小实体的协调人员往往负责多项工作,可能并不具备残疾包容方面的实质性专门知识。因此,各实体必须对协调人赋权,并加强他们的知识和能力。

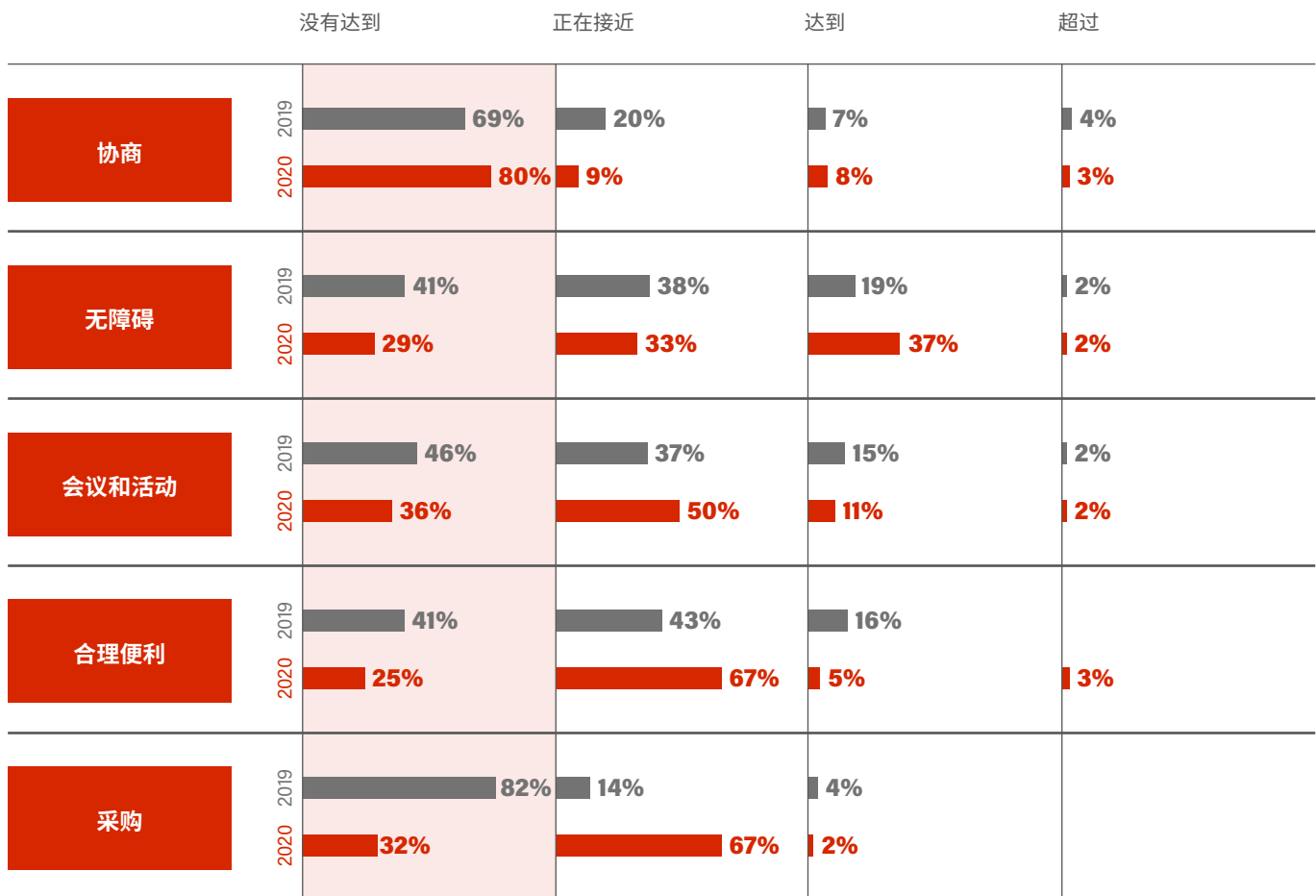


核心领域2侧重于包容性, 以及加强房舍、数字技术以及商品和服务的无障碍, 并深化与残疾人组织的接触。很大一部分实体在这一方面从未达到要求发展到接近要求, 表明在过去两年中, 政策和准则等基本要素得到了加强。这些指标的进展将取决于正在实施这些要素的实体。

## 核心领域2: 包容性

许多实体报告说, 它们征求了残疾人组织的意见。然而, 由于大多数实体没有协商准则, 而协商准则是达到这一指标要求的标准之一, 因此, 80%的实体报告称没有达到要求。为确保与残疾人组织进行切实和系统的协商, 2021年制定并发布了全系统准则。因此, 预计这一指标的表现将在未来一年有很大改善。

图四 2020年联合国实体核心领域2的评级, 按业绩指标分列



无障碍是残疾人能够融入一个实体工作的所有方面的先决条件。为了就这一指标取得进展,已要求各实体评估其物质和数字基础设施的无障碍情况,并制定和实施政策和行动计划,以改善其业绩。情况有了明显改善,39%的实体达到或超过了要求(2019年为21%)。关于会议和活动的无障碍环境,有50%的实体正在接近要求,说明它们已经对无障碍环境进行了基线评估,其中许多评估侧重于因COVID-19而建立的数字平台的无障碍。

合理便利仍然是残疾包容的关键,因为它使残疾人能够在与其他人平等的基础上行使自己的权利。接近这一指标要求的实体数量有所增加,67%的实体报告说,它们已制定或正在制定合理便利战略,2019年这一比例为43%。然而,关于合理便利的知识和认识仍然很低,只有8%的实体达到或超过要求。2020年成立了一个合理便利工作组,旨在促进对这一问题的理解,以及考虑如何在各实体内实施合理便利做法。

残疾包容性采购可能对残疾人产生变革性的影响。如上文所述,2019年基线显示,该指标是表现最弱的指标之一,这一指标后来有了显著改善。管理问题高级别委员会采购网络在2020年制定并发布了残疾包容性采购准则,为各实体的采购政策和程序提供指导。准则促使接近指标要求的实体从14%增加到了67%。有些实体已开始设定和实现目标,即规定某一比例的采购文件将无障碍性作为要求之一,但仍需进一步考虑如何系统地开展这类工作。

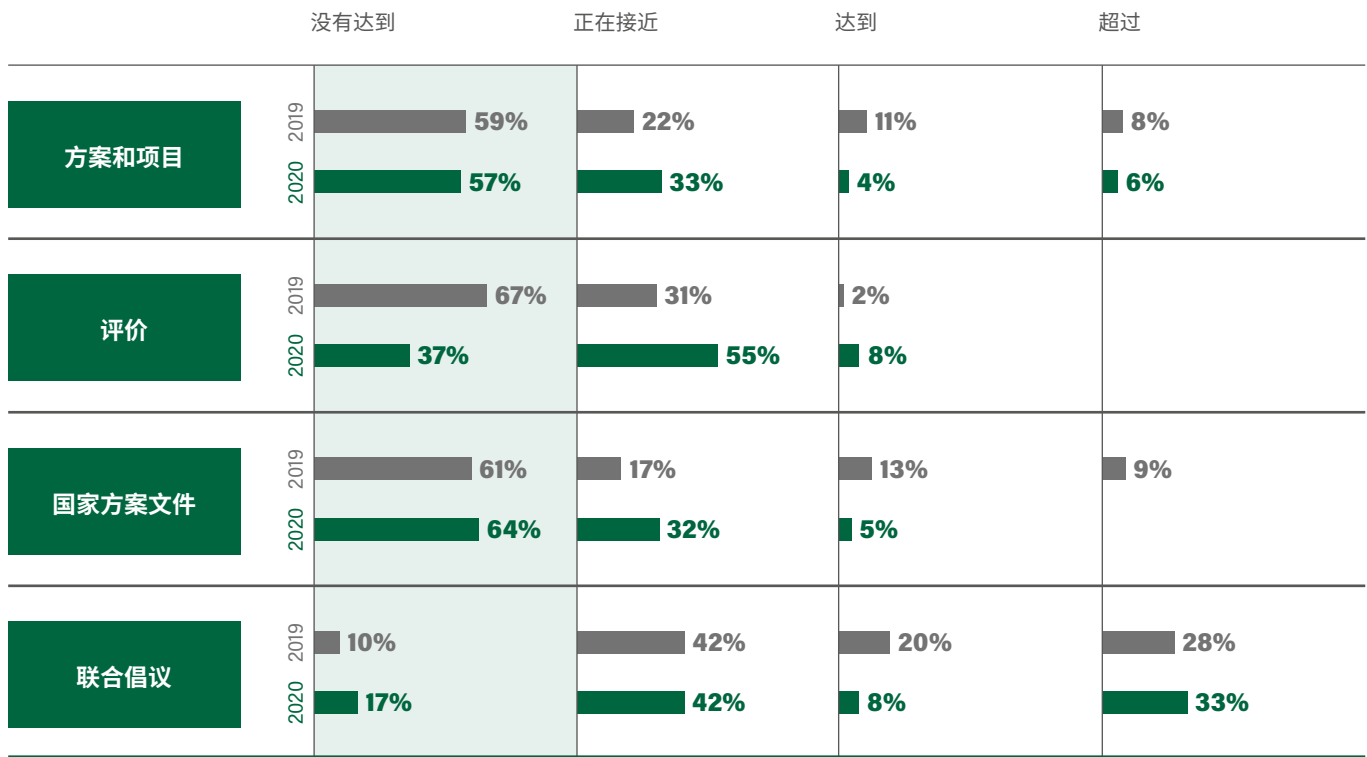


### 核心领域3: 方案拟订

核心领域3侧重于与方案拟订有关的残疾包容。显然,大多数实体都认识到通过联合倡议就残疾包容开展合作的价值和重要性。随着对“战略”指标的更深入的理解,有些实体从2019年起对级别作了重新评估,导致业绩下降,此现象在这一核心领域尤为明显。

实施项目和方案的实体必须确保将残疾包容纳入整个方案周期的主流。总体而言,有33%的实体报告说正在接近这一指标的要求,表明已制定结合残疾包容进行方案拟订的指导方针。由于57%的实体仍未达到要求,所以还需要在这方面开展大量工作。但是,有三个实体报告说,它们设定并超过了残疾包容性最低项目数量的目标,所以超过了要求,它们的做法可以成为其他实体的良好典范。

图五 2020年联合国实体核心领域3的评级,按业绩指标分列



在评价方面加强残疾包容将有助于各实体在包容残疾人方面促进问责制和学习。自“战略”启动后,联合国评价小组更新了关于在评价方面纳入残疾包容的指南。约有55%的实体正在接近这一指标的要求,这意味着它们的评价准则涉及残疾包容。由于大多数实体遵循评价小组的指导,预计今后几年的评价将进一步处理残疾包容问题。

国家方案文件是在国家一级执行方案的实体的重要战略规划工具,也是确保将残疾包容纳入国家一级方案拟订的主流的重要工具。共有32%的实体报告说,它们正在将残疾包容纳入关于国家方案文件指南的主流,因此正在接近要求。另有5%的实体通过确保其国家方案文件包含关于残疾包容的分析和相应的方案拟订,达到了要求。许多实体报告说,这一指标不适用,因为它们没有国家一级的方案。

联合倡议仍然是得分最高的指标之一,41%的实体达到或超过了要求。总体而言,33%的实体超过了要求,说明它们至少参与了一个机构间协调机制,具备一个以上关于残疾包容的联合倡议。许多实体参加了由联合国促进残疾人权利伙伴关系多伙伴信托基金和联合可持续发展目标基金支持的联合方案。



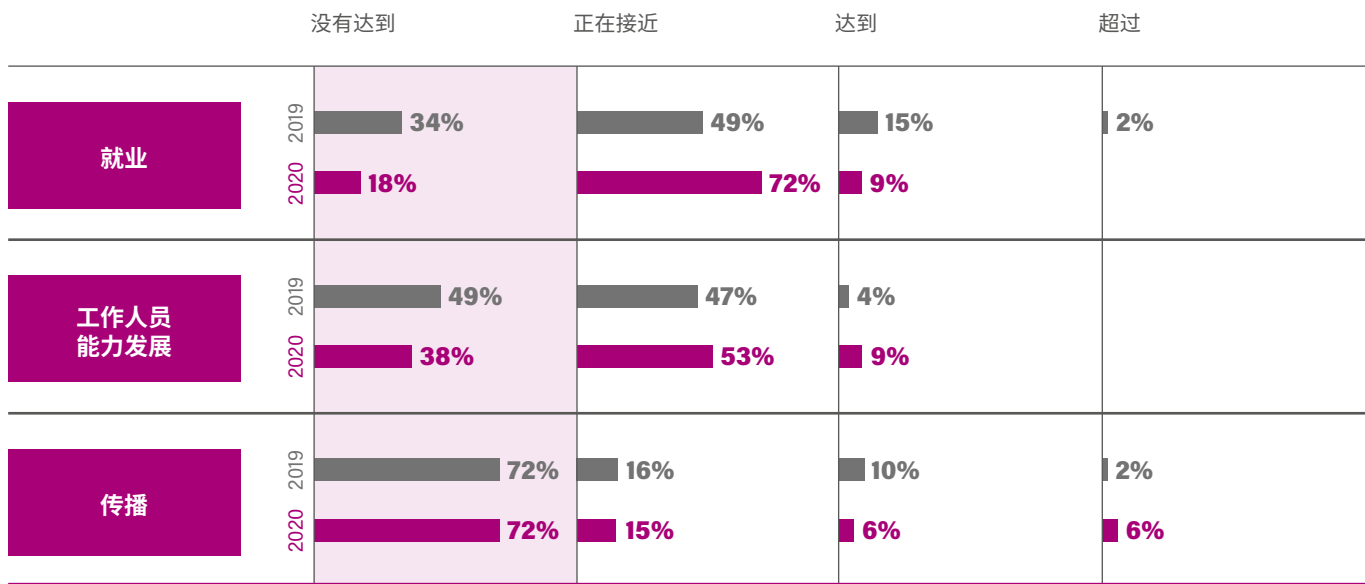


## 核心领域4： 组织文化

核心领域4侧重于促进联合国组织文化的要素, 包括建立多样化的员工队伍和加强工作人员促进和实现残疾人权利的能力。与核心领域2类似, 各实体明显从达不到要求发展到了正在接近要求, 并且制定了推动进展所需的基本要素。与此同时, 需要高度重视加强能力, 以成功实施“战略”的所有指标。

由于联合国的目标是成为残疾人愿意选择的雇主, 因此, 令人欣慰的是, 有72%的实体正在接近这一指标的要求, 2019年该指标为49%。这意味着更多的实体制定了包容残疾人的就业和人力资源战略和政策。共有9%的实体达到了要求, 它们通过调查表明, 残疾工作人员的满意度与所有工作人员的满意度相当。然而, 即使在这些实体中, 愿意披露残疾状况的人数依然很少, 这表明需要采取行动, 确保创造一个有利环境, 让工作人员能够放心地披露自己的残疾状况。

图六 2020年联合国实体核心领域4的评级, 按业绩指标分列



在全组织实施“战略”，激发了对能力建设机会的需求。因此，这一指标的业绩有所改善，53%的实体接近要求，说明它们在全实体范围内为工作人员提供了关于残疾包容的学习机会。9%达到要求的实体将培训规定为必修课程。针对这一需要，目前正在开发一些关于残疾包容不同方面的机构间培训模块，将于明年向全系统提供这些模块。

传播也能够发挥积极作用，可显著减少残疾人在我们的方案和业务当中遭遇的耻辱和歧视。上一份报告指出，很少有实体制定包容残疾的传播准则，而这是达到指标要求的标准之一。为了应对这一空白，全球传播部于2021年制定了全系统传播准则，该准则将有助于提高工作人员对包容残疾的传播的认识和能力。在准则出台之前，未达到要求的实体比例高达72%，但许多未达到要求的实体报告说，它们将残疾人纳入了主流传播活动，准则一经通过和实施，这一指标在2021年有很大的改进潜力。

## 维持和平特派团和特别政治任务的业绩

维持和平行动和特别政治任务对联合国确保在冲突和危机地区开展残疾包容工作至关重要。在冲突和人道主义危机局势下，残疾人往往是受不利影响最为严重的群体，他们在恢复与和解努力中往往受到忽视。联合国在这方面的工作为在复杂环境下进一步促进残疾包容提供了机会，并有助于安全理事会第**2475 (2019)**号决议的执行。

总体而言，2020年有50%的维持和平行动和特别政治任务提交了报告，比2019年的38%有所增加。

尽管它们的总体评级低于实体的评级，但与2019年相比已有显著改善。这一点令人鼓舞，表明“战略”推动了残疾包容方面的参与和进展。

关于领导层、战略规划和管理的核心领域<sup>1</sup>，总体业绩基本保持不变。领导层和机构设置是两个表现最好的指标，分别有50%和56%的维和特派团和特别政治任务接近或达到要求。值得注意的是，任命协调人的工作促进了“战略”的执行，并为改善这两项指标的业绩提供了支持。

关于包容性的核心领域2, 报告接近或达到要求的维和特派团和特别政治任务的比例从35%增加到50%。改进的方面包括进行基线无障碍评估和确定改进所需的资金。虽然与残疾人的协商仍然较少, 但维和特派团和特别政治任务报告说, COVID-19为就疫情的影响和恢复努力的效果与残疾人组织协商提供了机会。

关于方案拟订的核心领域3, 接近、达到或超过要求的维和特派团和特别政治任务的比例从35%提高到43%。许多维和特派团和特别政治任务认为这方面的一些指标不适用, 特别是涉及评价和国家方案文件的指标, 此现象反映出其工作的特殊性。

最后, 关于组织文化的核心领域4自2019年以来有了显著改善, 接近或满足要求的维和特派团和特别政治任务的比例从24%增加到47%。这方面的所有三项指标都显示出在接近要求方面取得了进展。进展实例包括维和特派团和特别政治任务为所有工作人员开发和实施了关于残疾包容的强制培训。

## B

# 联合国国家工作队一级的问责制

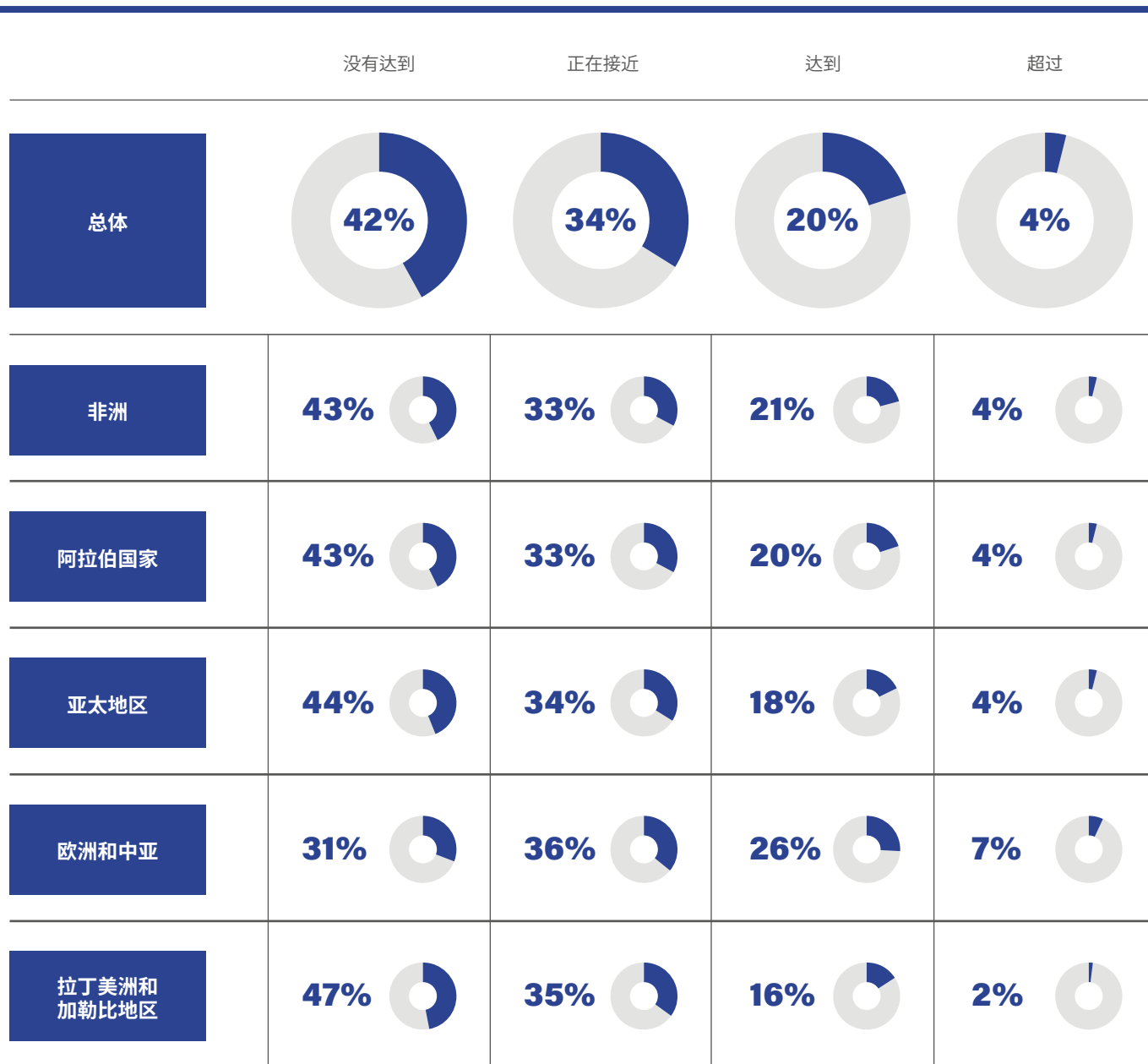
## 基线报告

联合国国家工作队残疾包容问责记分卡是在国家一级执行和报告“战略”的主要工具。2020年, 130个国家工作队通过联合国可持续发展集团的信息管理系统提交了报告, 确定了关于国家一级残疾包容的第一个综合基线。驻地协调员在倡导残疾包容方面发挥了关键作用, 为支持国家工作队执行“战略”投入了工作时间。

结果表明, 国家工作队在实施“战略”的第一年就已开始就残疾包容采取行动。总体而言, 国家工作队正在接近34%的指标要求, 达到20%的指标要求, 超过4%的指标要求。国家工作队没有达到42%的指标要求。各地理区域的业绩相当均衡: 欧洲和中亚的评级最高, 达到或超过了33%的指标要求, 其次是非洲(25%)、阿拉伯国家(24%)、亚洲和太平洋(22%)以及拉丁美洲和加勒比地区(18%)。

图七

2020年联合国国家工作队总体和按区域分列的评级



业绩最高的指标是战略规划, 52%的国家工作队报告说, 它们达到或超过了要求, 其次是数据(38%)和合作框架(37%)。有几项指标显示的业绩明显较低, 特别是联合国房地和住所的无障碍环境以及货物和服务的包容性采购指标, 分别有65%和60%的国家工作队报告说没有达到要求。



## 核心领域1： 领导层、战略规划 和管理

## 按核心领域分列的联合国国家工作队业绩

国家一级高级领导层的承诺是“战略”取得成功的关键。共有74%的国家工作队报告说,其驻地协调员和机构负责人正在就残疾包容问题采取行动。具体而言,45%的国家工作队接近要求,表明国家工作队领导层在内部、同时也公开倡导残疾包容;23%的国家工作队达到了要求,这些国家工作队将残疾包容问题列为机构负责人会议议程的经常项目;6%的国家工作队超过了要求,其工作计划和业绩考核系统纳入了残疾包容问题。

在共同国家分析中处理残疾包容问题对于包容残疾人至关重要,因为它为联合国可持续发展合作框架提供信息,进而体现出国家一级的成果。总体而言,有25%的国家工作队正在接近要求,这表明共同国家分析明确涵盖了残疾人的状况;43%的国家工作队达到了要求,至少在一个专题领域进行了分析。

图八 2020年联合国国家工作队核心领域1的评级,按业绩指标分列

	没有达到	正在接近	达到	超过
领导层	26%	45%	23%	6%
战略规划	23%	25%	43%	9%
合作框架	34%	30%	32%	5%
国家工作队 机构设置和协调	53%	29%	17%	1%

另有9%的国家工作队超过了要求,说明它们在大多数专题领域纳入了对残疾人的分析。虽然这是总体表现最高的一项指标,但许多国家工作队报告说,由于缺乏可靠数据,所以无法对残疾人的状况进行更深入的分析。

将残疾包容纳入合作框架的成果和结果领域,提高了在方案拟订和伙伴关系方面系统地考虑残疾人权利的可能性。总体而言,37%的国家工作队达到或超过了要求,明确承诺将残疾人纳入合作框架,将残疾包容明显纳入至少一个成果领域和联合工作计划的主流,并确保成果指标按残疾、性别和年龄分列。尽管64%的国家工作队没有达到或接近要求,但它们表示出强烈意愿,打算在下一次更新时反映将残疾包容纳入合作框架的情况。国家工作队可以利用联合国可持续发展集团关于合作框架和共同国家分析的指导,在这一指标下取得进展。<sup>5</sup>

协调对于确保将残疾包容纳入整个国家工作队的主流至关重要。约47%的国家工作队建立了关于残疾包容的协调机制,作为一个独立机制或现有更广泛的协调机制的一部分。其中有17%的国家工作队达到了要求,表明它们已经通过协调机制为战略规划进程提供了关于残疾包容的内容。由于53%的国家工作队报告说未达到要求,所以需要做出重大努力,加强残疾包容方面的协调。

---

<sup>5</sup> 见[https://unsdg.un.org/sites/default/files/2019-10/UN-Cooperation-Framework-Internal-Guidance-Final-June-2019\\_1.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2019-10/UN-Cooperation-Framework-Internal-Guidance-Final-June-2019_1.pdf)。

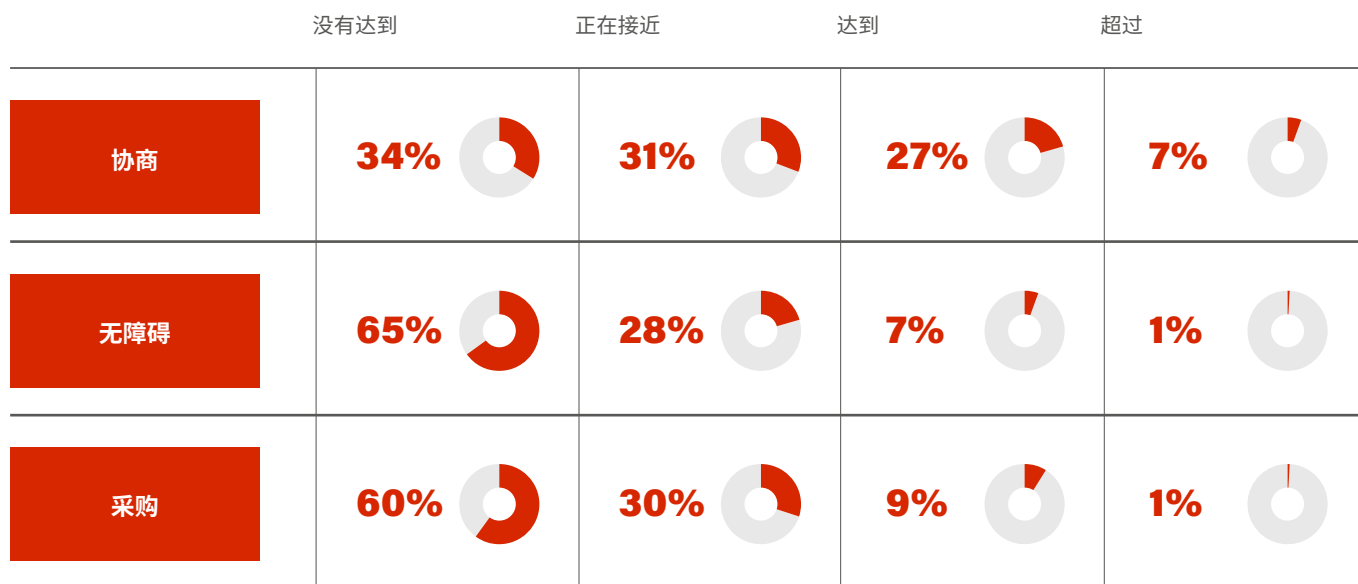


## 核心领域2: 包容性

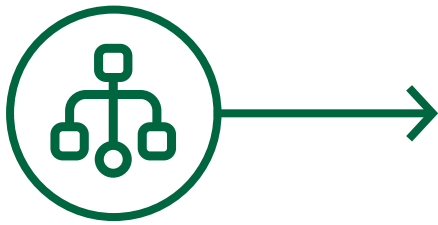
如上文所述,与残疾人组织协商是“战略”的一个基本方面。虽然34%的国家工作队没有达到这一指标的要求,但有31%的国家工作队正在接近该指标,表明它们在2020年至少与残疾人组织举行了一次协商。与此同时,有34%的国家工作队达到或超过了要求,说明它们在整个合作框架周期内,以及在应急风险准备和应对方面,都征求了残疾人组织的意见。

如果无障碍问题得不到考虑,残疾人就不可能参与国家工作队的工作。无障碍是得分最低的指标,65%的国家工作队没有达到要求。约有28%的国家工作队接近要求,说明它们对共同房地和服务的无障碍环境进行了基线评估。在报告接近、达到(7%)或超过(1%)要求的国家工作队中,很少有国家工作队报告合理便利要求,这表明没有提供足够的设施、工作人员不知道这些设施,或者需要合理便利的残疾人没有工作或参与国家工作队的活动。残疾包容,包括共同的无障碍服务,已纳入了新的国家业务活动战略,估计这一指标的业绩未来可得到改善。

图九 2020年联合国国家工作队核心领域2的评级,按业绩指标分列



在采购方面,只有9%的国家工作队达到了要求,在与采购场地、货物和服务有关的准则中考虑了无障碍问题,并确保将无障碍纳入对联合国授权的外部场地的定期审查。30%的国家工作队接近要求,而60%的国家工作队没有达到要求,因此这一领域仍然需要相当多的关注。确定能够满足无障碍要求的供应商,是国家工作队报告的挑战之一。与东道国政府和当地商界合作提高对这一问题的认识,是国家工作队报告的可借鉴的最佳做法。



### 核心领域3: 方案拟订

联合拟订方案是联合国用于在国家一级履行任务的一个重要机制。总体而言,23%的国家工作队达到或超过了这一指标的要求,表明它们除了实施一项关于残疾包容的具体联合方案以外,还将残疾包容纳入了现有联合方案和项目的主流。在报告未达到要求的46%的国家工作队中,不到一半的国家表示已将残疾包容纳入了一些但非大多数联合方案的主流(这是达到这一指标所要求的标准之一)。

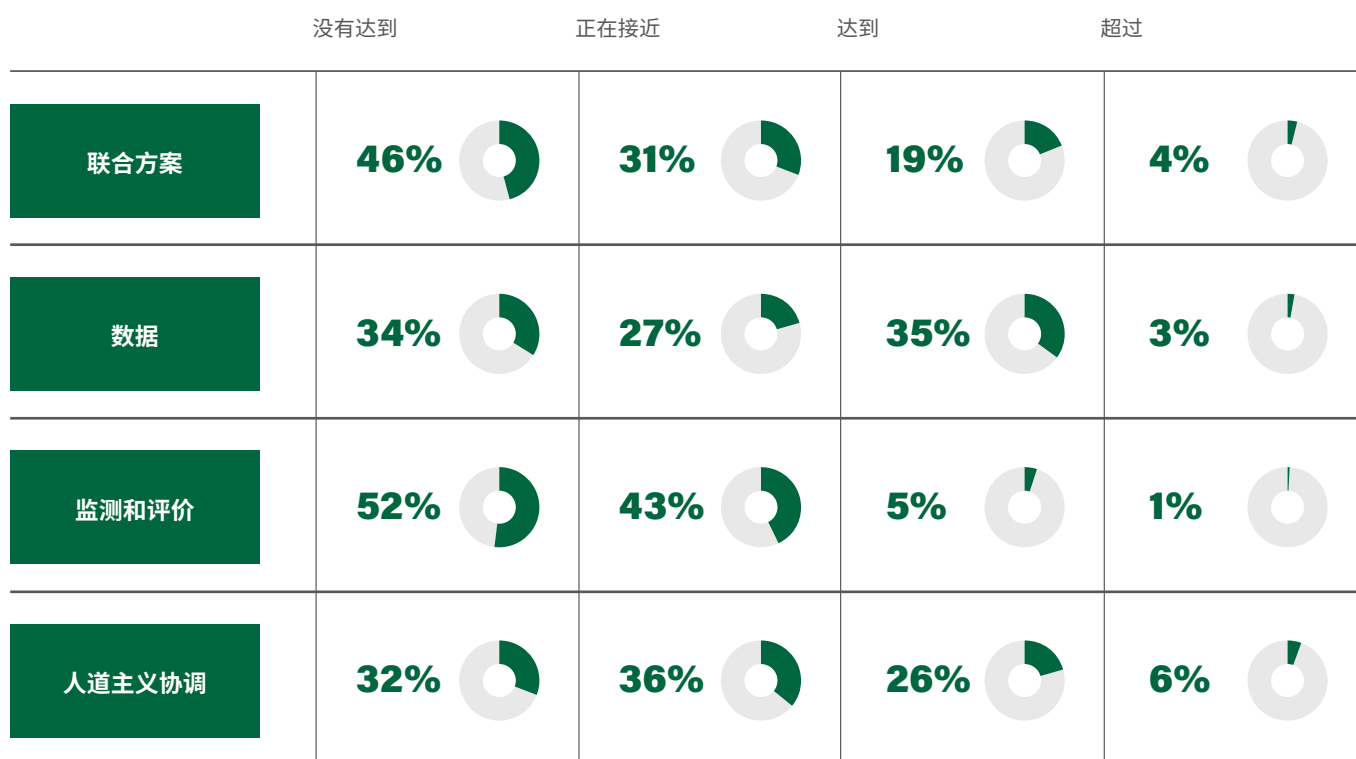
提供高质量的残疾人数据对于确保方案和项目包容残疾人以及跟踪包容和成果的进展也至关重要。国家工作队处于独特的地位,能够支持各国政府提高现有数据的质量,关于这一指标的报告显示了良好的基线。共有27%的国家工作队接近要求,表明它们在国家统计来源中列出了关于残疾人的数据和数据差距。另有38%的国家工作队达到或超过了要求,表明它们也在残疾人数据方面至少与一个政府伙伴合作。

如果监测和评价过程考虑残疾人,就可以更好地跟踪残疾包容的进展。约43%的国家工作队正在接近这一指标的要求,在合作框架下的年度报告中对照残疾包容的具体成果评估进展情况。此外,5%的国家工作队达到了要求,说明国家工作队的监测和评价小组接受了残疾数据方面的培训。然而,一半以上的国家工作队没有达到要求,因此这一领域需要得到极大重视。



图十

2020年联合国国家工作队核心领域3的评级, 按业绩指标分列



残疾人在人道主义危机期间面临更高风险, 如果没有残疾包容性规划和应对措施, 他们更有可能成为掉队者。共有26%的国家工作队达到了这一指标的要求, 意味着它们的应急准备和反应计划或人道主义反应计划阐明了任何反应措施如何应对残疾人面临的具体风险, 并尽可能按残疾分列数据。令人鼓舞的是, 有6%的国家工作队超过了要求, 表明残疾人组织正在参与人道主义协调机制。对于未达到要求的32%的国家工作队而言, 需要提高关于这一指标对所有国家工作队的重要性的认识, 无论其是否为人道主义国家工作队。



## 核心领域4： 组织文化



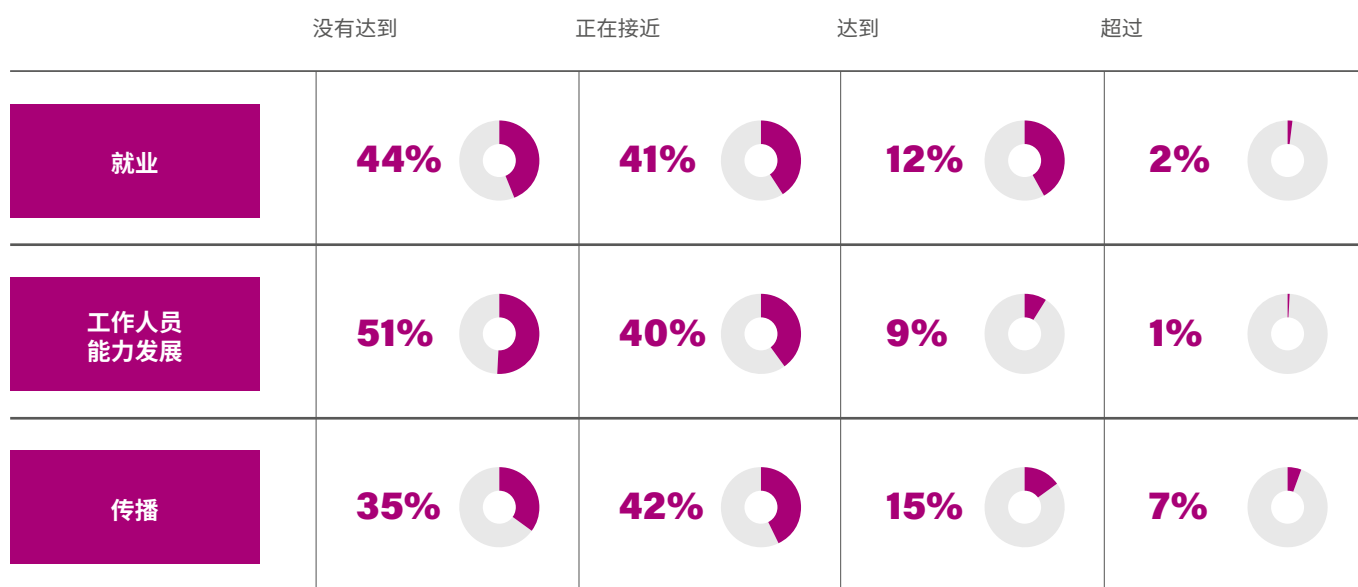
如前所述,残疾人应享有在联合国国家一级机构工作的平等机会。只有14%的国家工作队达到或超过了这一指标的要求,在就业和空缺通知中明确提及残疾人,并开展有针对性的外联活动。由于44%的国家工作队没有达到要求,所以需要相当重视改善征聘做法,以增加残疾人在国家一级就业。

为了支持国家工作队有效地将残疾包容纳入所有方案和业务的主流,提高工作人员的能力至关重要。总体而言,40%的国家工作队向工作人员提供了关于残疾包容的学习机会,因此达到了这一指标的要求。另有10%的国家工作队达到或超过了要求,每年至少组织一次关于残疾包容的机构间培训。因为COVID-19疫情的限制措施,2020年的大部分培训被要求在网上进行,这为国家工作队提供了让更多参与者和合作伙伴参与的机会。

同样,包容残疾的传播可在将残疾包容纳入主流和减少残疾人面临的羞辱和歧视方面发挥重要作用。与这一指标相关的业绩可作为一个良好起点,42%的国家工作队接近要求,表明其主流传播工作积极反映了残疾人问题。另有15%的国家工作队达到了要求,这意味着机构间传播小组的年度工作计划包括宣传残疾包容的行动;7%的国家工作队超过了要求,在本报告所述年度开展了关于残疾人的宣传活动。

图十一

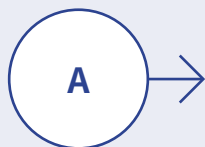
2020年联合国国家工作队核心领域4的评级,按业绩指标分列



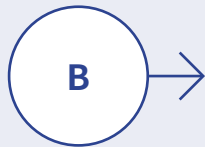


## 计划采取的加强残疾包容的行动

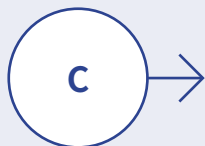
各实体和国家工作队报告了计划在一系列领域加强残疾包容工作的行动计划。主要亮点包括以下内容：



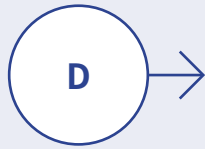
**将残疾包容纳入战略计划并确定机构自主权。**2020年,这方面的做法包括在战略规划文件中纳入包容残疾的承诺,拟定针对残疾的战略,以及在机构设置方面加强残疾包容能力。2021年,国家工作队应确保在更新关键战略规划文件时将残疾问题纳入主流,从而实现这一进展。各实体和国家工作队还计划努力加强协调人制度,以便为领导层指导和监测进展情况以及发挥全系统的协同作用提供一个有效的制度;



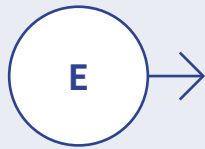
**建设工作人员关于残疾包容的知识和能力。**联合国许多实体和国家工作队计划对工作人员进行提高认识和能力建设培训,包括提高如何将残疾包容纳入主流的认识,以及加强协调人的能力,使其能够发挥重要作用;



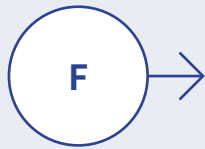
**改善物质和数字无障碍环境。**各实体和国家工作队承诺改善现有建筑和新建筑的无障碍环境,并让残疾人组织参与这一进程。在采购方面,许多实体报告说,它们计划通过电子招标程序,为残疾供应商改善无障碍环境。一些实体计划继续加强工作人员的网络无障碍环境,确保无障碍技术支持残疾人参与活动和咨询,并对关于合理便利的请求做出回应;



**支持残疾人及其代表组织有意义的参与。**残疾人的参与应跨越几个特定领域而深入到我们工作的各个方面,这种参与绝不应仅局限于残疾问题。国家工作队和实体计划利用中央制定的协商准则,改善与残疾人组织的交流状况。计划采取的行动包括开展摸底工作,以确定潜在的合作伙伴,通过面对面和在线会议、调查和协商与残疾人组织接触,以及通过更广泛的代表组织的参与处理交叉问题;



**应对COVID-19。**许多实体和国家工作队已计划采取行动,在疫情的应对和恢复工作中加强残疾包容,例如支持将残疾人纳入疫苗接种宣传和疫苗接种,并联合拟定方案,以处理残疾妇女因疫情而遭受的耻辱、歧视和暴力问题;



**调动资源。**为实施这些计划,各实体和国家工作队需有能力确定和调动资源。为处理残疾包容问题寻求资源仍是一项挑战,但令人鼓舞的是,联合国促进残疾人权利伙伴关系多伙伴信托基金在2020年底进行了征集提案活动,收到了110份国家工作队的申请,表明国家工作队在实施残疾包容联合方案方面有明显的资源需求。

## 二. 冠状病毒病的应对和恢复工作

COVID-19给残疾人带来了前所未有的挑战。如前一份报告所述,2020年5月发布了关于兼顾残疾问题的COVID-19应对措施的政策简报。此后,政策问题高级顾问召集了一个设置时限的专门工作组,就简报中概述的建议开展工作。工作组开发了一些资源,支持各实体、国家工作队和各国政府在兼顾残疾问题的同时开展健康、社会经济和人道主义应对和恢复工作,这些资源由一个专门的COVID-19门户网站进行管理。<sup>6</sup>因为疫情期间广泛使用了远程医疗服务,所以启动了制定远程医疗服务无障碍准则的工作。

确保《2019冠状病毒病全球人道主义应对计划》考虑残疾包容的工作得到了支持,6个国家的54,000名残疾人通过中央应急基金获得了支持。还采取了有针对性的行动:例如,联合国促进残疾人权利伙伴关系的多伙伴信托基金启动了一项全球方案,支持兼顾残疾问题的应对和恢复工作。该方案利用各实体和国家工作队、国际残疾人组织和民间社会组织的经验,在兼顾残疾问题的应对措施方面促进理解和加强能力,支持残疾人组织参与恢复工作,并为影响恢复计划提供证据、分析和指导。

在国家一级,国家工作队为制定应对计划和专门措施提供支持,从而对残疾人的需求和权利作出回应。例如,在巴布亚新几内亚,联合国正在支持残疾妇女开展宣传,制止疫情期间针对妇女的暴力行为。在尼泊尔,关于COVID-19的信息包含无障碍特征,包括手语,该工作是与残疾人伞式组织合作完成的。在莫桑比克,联合国和利益攸关方已开始制定一项包含COVID-19应对措施的国家议程。厄瓜多尔利用在线学习网站,向广大家庭提供包容残疾的远程学习资源。

---

<sup>6</sup> [www.un.org/en/coronavirus/disability-inclusion](http://www.un.org/en/coronavirus/disability-inclusion)

2021年4月完成的题为“联合国COVID-19应对和恢复多伙伴信托基金的早期经验和可评价性”的报告指出,联合国在加强兼顾残疾问题的应对措施方面作出了努力。报告指出全系统协调应对残疾包容的重要性,并认为已建立的架构,如根据“战略”建立的协调人系统,在确保将不让任何人掉队的原则纳入应对措施方面发挥了促进作用。报告指出,针对残疾人的数据有限,这意味着有可能缺少一个在恢复工作中兼顾残疾问题和更好地进行总体跨部门分析的切入点。

# 三. 执行“联合国残疾包容战略”的通盘行动

A

## 总体协调和促进

高级别协调对于推进“战略”仍然至关重要。我的政策问题高级顾问在2020年召开了两次实体负责人会议,分享了第一年执行工作的反思和经验教训,并讨论了业务和方案方面的挑战和机遇。还与所有驻地协调员积极联系,敦促国家一级的领导人确保落实“战略”和兼顾残疾问题的COVID-19应对和恢复工作。

领导层也是增强实体协调人网络权能的关键,该网络仍然是全系统在技术层面的主要协调平台。超过74个实体参加了该网络,并建立了有效的沟通渠道,以分享知识及有关即将进行的培训、简报和资源信息。为了促进与组织的其他优先事项之间的协调,还与“全系统性别平等和增强妇女权能行动计划”和“联合国青年战略”的执行工作建立了密切协调关系。

为了确保国家一级的势头,发展协调办公室与秘书长办公厅的专门小组合作,利用整个联合国系统的贡献,向国家工作队提供持续的技术支持,并继续协调国家工作队协调人网络。全年定期举行与“战略”的执行有关的网络研讨会,既涵盖方案,也涵盖业务问题。残疾包容也纳入了国家业务活动战略2.0版,该战略将鼓励扩大共同服务,以改善房地以及信息和通信技术的无障碍性,并在国家一级提供包容性人力资源服务。

联合国系统内领导作出的承诺得到了重要外部利益攸关方的大力支持,如《残疾人权利公约》之友小组、《将残疾人融入人道主义行动宪章》之友小组、残疾问题全球行动网络和残疾人组织的支持。这些伙伴关系推进了我们不让任何人掉队的共同议程。

## B

## 机构间行动

机构间网络也为重申实现“战略”目标的重要性提供了机会。2020年10月,管理问题高级别委员会采购网络核可并发布了关于实施实体问责框架采购指标的准则,该准则为更新秘书处采购手册和在可持续采购指标框架中增加关于残疾包容的明确指标提供了信息。联合国评价小组支持成员实施和报告实体评价指标,并计划在评价中纳入关于残疾包容的差距分析和评估,为编制这方面的指南做准备。

2020年,要求人道主义援助的人数达到了数十年来最多,COVID-19使情况进一步恶化。2020年,将残疾人纳入人道主义行动咨商小组的工作重点包括与残疾人组织接触,为传播和实施《将残疾人纳入人道主义行动准则》提供支持,以及与其他全球进程和网络建立联系。咨商小组还在以下方面发挥了关键作用:确保人道主义部门的COVID-19应对措施考虑残疾人,发布重要信息,及主办在线网络研讨会,介绍在人道主义背景下包容残疾的COVID-19应对措施的实例。

联合国促进残疾人权利伙伴关系的多伙伴信托基金和《残疾人权利公约》机构间支助小组继续在实体和国家工作队一级将残疾包容纳入主流和支持执行“战略”方面发挥重要作用。通过机构间支助小组开展的合作包括一系列与COVID-19有关的集体努力,以支持包容残疾的应对和恢复措施。2020年,联合国促进残疾人权利伙伴关系的多伙伴信托基金为29个联合方案提供了支持,并开发了相关工具,以推动将残疾人纳入法律、政策、系统和服务。



## 四. 现有差距、 机遇和挑战

“战略”在实施的第二年敦促在残疾包容方面经验有限的实体和国家工作队评估如何开始采取行动,并为在残疾包容方面经验更丰富的实体和国家工作队提供了一个系统性应对框架。然而,相关进展并不均衡,某些领域比另一些领域更为成功。为了充分实现“战略”的目标,有必要汲取成功的经验,并重点致力于进展迟缓的领域和进程。

报告显示,各实体的工作人员对“战略”及其指标的理解比2019年大幅提高。与2019年相比,因理解深化,对评级进行了重新评估,总体而言,报告质量有所提高。报告的改进包括更准确地反映系统内残疾包容的现状和需要改进通盘行动,从而促进各实体和国家工作队了解哪些领域需要加强并采取相应行动。此外,理解的深化有助于更好地认识到,即使是业绩良好的实体和国家工作队也需要确保持续关注残疾包容问题。

从报告中可以清楚地看出,联合国系统的工作人员需要具备更好的能力,以领导残疾包容工作。因此,加强工作人员的能力和技术专长仍是前进道路上的优先事项。希望各实体和国家工作队继续考虑汇集这方面的专门知识和资源。

同样,各国统计数据和国际发展方案中缺乏关于残疾人的数据仍然是一个相当大的挑战,联合国系统需要以身作则,与会员国合作,弥合这一差距。因此,在国家工作队进行全面报告的第一年,数据成为得分较高的一项指标,非常令人鼓舞,我们应该继续发展这一工作领域。

与残疾人协商是实施“战略”的核心。令人鼓舞的是,一些单独的实体和国家工作队采取了若干举措,扩大残疾人组织的参与,参与不仅仅限于针对残疾的行动。

然而,展望未来,我们必须考虑如何确保将残疾人系统地置于联合国工作的中心,并确保将人的多样性反映在我们所做的一切工作中。

“战略”强调这种多样性的重要性,以及需要采取跨部门方法,应对残疾人面临的多种形式的歧视,一些实体和国家工作队已经朝着这一方向采取了步骤。例如,危地马拉国家工作队为残疾妇女和女孩制作了一个生活故事笔记本,帮助记录她们在疫情前后的生活状况。中非共和国维持和平特派团让残疾青年加入了与国家青年理事会开展的提高对COVID-19的认识的举措。尽管如此,仍然需要更有意识地在全系统的工作中开展跨部门活动。

COVID-19为将残疾包容纳入整个联合国系统的主流带来了挑战。许多实体和国家工作队报告说,它们今年的进展放缓,主要有三个原因:修改优先事项,导致残疾包容问题的可用资源减少;与应对COVID-19疫情相关的工作量繁重,意味着工作人员没有时间关注这一专题;到办公室办公受到限制。疫情还表明,从数字基础设施和物质环境两方面来看,将无障碍性纳入方案拟订、培训和采购,以及工作场所无障碍,具有至关重要的意义和变革潜力,2020年对远程工作和活动的需要尤其证明了这一点。随着联合国返回办公室工作,应利用已取得成功的领域,如改善的数字无障碍环境,恢复残疾包容工作的势头。

“战略”的目标之一是提供推动力,为包容残疾人释放更多的财政和人力资源,包括在使用现有资源时始终如一地采纳残疾包容视角,并查明新的资源。在这方面已开始努力建立一个机制,跟踪残疾包容情况以及秘书处各实体的方案和项目的相关支出。这项功能将纳入秘书处的报告系统,并于2021年推出。

令人鼓舞的是,2020年,联合可持续发展目标基金、中央应急基金和COVID-19应对和恢复多伙伴信托基金等主流供资机制都明确强调在征集提案、评价供资提案和监测框架中纳入残疾人。

事实上,虽然在残疾包容方面投入的资源明显多于以往,但报告仍强调,各实体和国家工作队需要投入更多的人力和财政资源,特别是在无障碍、合理便利和工作人员能力发展等领域。应对疫情对全系统造成的压力,进一步放大了这些需求。需要有更多的投资,解决机构和内部能力差距,以及用于包容残疾人方面仍需开展的大量对外工作。

# 五. 结论和建议

在实施的第二年，“联合国残疾包容战略”为残疾包容奠定了坚实的基础，这将为可持续的变革铺平道路。各实体的报告表明，不同方案和业务在残疾包容方面取得了进展。令人鼓舞的是，所有国家工作队也在第一年提交了报告，表明它们致力于残疾包容，并打算“战略”。报告的质量较高，为确定瓶颈和重点工作领域提供了帮助，其中一些瓶颈和工作领域正在得到处理。

回顾过去一年，我们不可能不反思COVID-19及其对残疾人生活的深刻影响。尽管发生了疫情，但我们在实现“战略”目标方面取得了进展。但是，作为一个组织，我们需要做更多的工作，建立能够帮助我们的社区和社会变得更加灵活、无障碍和包容每个人的系统。在我们重建得更好的同时，我预计全组织明年会取得更大进展。这也意味着应确保残疾人及其代表组织积极参与制定和实施恢复工作。

现在比以往任何时候都更需要我们加倍努力。执行“战略”仍然是重中之重，我致力于确保联合国系统响应会员国在四年度全面政策审查中提出的要求，从总部到驻地办事处，一致推进残疾包容。我鼓励联合国

实体和国家工作队的领导继续努力实施“战略”，为此建设各自的能力，并为推进残疾包容分配人力和财政资源。

然而，实现残疾包容不仅仅是任何一个利益攸关方的责任。在这方面，我请会员国继续对我们进行监督，并支持我们执行“战略”的努力，包括提供财政支持。我还敦促会员国与我们分享最佳做法，使我们能够互相帮助，实现切实和可持续的进展。

“战略”不仅是一纸文书，而且是一条通向包容和无障碍未来的道路。本组织致力于建设一个世界，残疾人能够在这个世界里充分和平等地参与公民、社会、文化和经济生活。在不到两年的时间里，整个联合国系统已经表明，只要有坚定的决心和承诺，我们就能把言辞转化为行动。“战略”表明了联合国的理想，联合国将在残疾包容方面以身作则，实现我们不让任何人掉队这一共同议程。



## United Nations

One United Nations Plaza  
New York, NY, 10017 USA

[disabilitystrategy@un.org](mailto:disabilitystrategy@un.org)

A/76/265