

联合国系统中的 残疾包容



目录

| | |
|--------------------------|----|
| 摘要 | 5 |
| 第一节。 在联合国系统中推进残疾包容 | 6 |
| 第二节。 《联合国残疾包容战略》的执行情况 | 8 |
| 实体一级问责 | 9 |
| 联合国国家工作队一级的问责制 | 20 |
| 在人道主义危机中处理残疾人权利问题 | 30 |
| 第三节。 通盘行动 | 32 |
| 总体协调和促进 | 32 |
| 机构间行动 | 33 |
| 第四节。 挑战和机遇 | 34 |
| 第五节。 结论和建议 | 36 |

摘要



本报告根据第**76/154**号决议提交。大会在该决议中要求秘书长向其提交一份进展情况报告,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》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该战略问责框架提交的分析,概述了在2021年取得的进展。本报告回顾了本组织在残疾包容方面面临的机遇和挑战,包括在人道主义危机和冠状病毒病(COVID-19)的背景下。

第一节。

在联合国系统中推进残疾包容

自从《联合国残疾包容战略》于2019年启动以来,世界已发生很大变化。我们在各个方面的适应力受到冠状病毒病(COVID-19)疫情的考验,其中包括医疗卫生、工作和教育以及气候变化和日益严重的人道主义和安全危机。全球约有10亿残疾人¹——世界上最大的少数群体,他们仍然是受影响最严重的一个群体。联合国承诺在整个系统内对残疾包容问题进行变革和系统性的改变,这是再及时不过了。

该战略促使联合国评估自身的基本工作方式。它让我们重新清楚地认识到,本组织的运作方式及其在如何评估其残疾人方案和业务的有效性、效率和影响力方面需要保持一致。此外,该战略使本组织在面对全球危机时能够更加灵活。事实证明,对于动员和扩大协调努力,促进包容残疾人的COVID-19疫情应对措施和恢复而言,该战略具有关键作用。然而,今后还有许多工作要做。

本报告表明,联合国正开始从2019年以来采取的基础性行动中获益。本组织明显存在缺失的领域正在发生变化。从总部到外地,本组织正越来越多地将残疾包容纳入战略规划和协商,并评估和解决无障碍问题,包括在采购方面。然而,若要实现残疾包容,就必须在思维方式上发生根本转变。只有通过建设工作人员的能力和知识,在职场为残疾人营造有利环境,才能实现这一目标。

¹ 世界卫生组织和世界银行,《世界残疾报告》(2011年,日内瓦)。

在努力实现可持续发展目标的过程中, 会员国和联合国必须继续雄心勃勃地应对残疾包容问题, 以实现《2030年可持续发展议程》中的核心承诺, 即不让任何一个人掉队。我们还必须继续更加重视那些因性别、年龄和族裔等交叉因素而面临更多排斥的残疾人。2021年, 我宣布了我对《我们的共同议程》的愿景, 这是一项全球努力, 旨在解决人类面临的重大问题, 给人们的生活带来切实变化。如果没有所有残疾人在可持续发展、和平与安全以及人权方面的平等和积极参与, 联合国就无法实现这一愿景。为此, 作为《我们的共同议程》的一部分, 正在制定一项关于年龄、性别和多样性的政策, 以应对残疾包容。

会员国对残疾包容和该战略的支持, 对我们的成功仍然至关重要。在这方面, 我欢迎大会第**75/233**号和第**76/154**号决议确认该战略在促进残疾人权利方面的作用, 并继续要求提交报告以保持问责。另一方面, 该战略在使联合国系统支持会员国实施《残疾人权利公约》方面发挥关键作用, 并使承诺、资源和行动趋于一致, 使残疾人在实施《2030年议程》中得到更多关注。

第二节。

《联合国残疾包容战略》 的执行情况

本报告是关于该战略执行情况的第三次报告。报告根据对73个联合国实体和130个国家工作队在该战略问责框架下提交的报告作出分析,概述了在2021年取得的进展。与往年报告一样,进展情况依据实体问责框架和国家工作队问责记分卡的指标进行报告,采用自我评估的五分制评级系统,评级如下:没有达到要求、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都应力争达到要求,将超过要求作为长期目标。

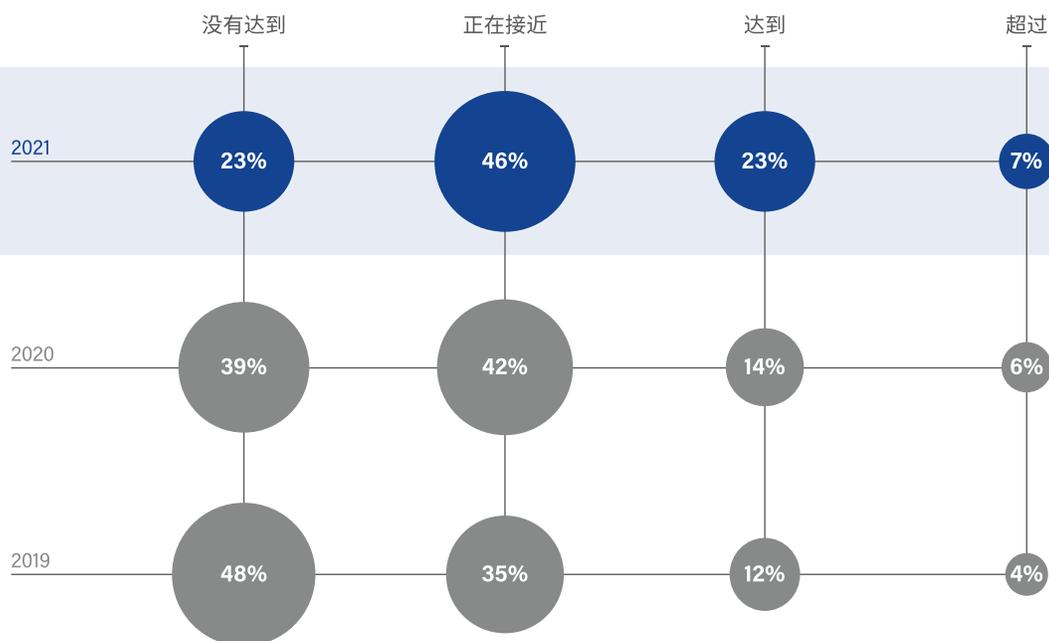
在常务副秘书长的领导下,秘书长办公厅下设的可持续发展股负责监督全系统执行该战略的情况。该股设有专门的残疾包容小组,为各实体和国家工作队提供协调、技术援助以及实用工具和资源,以执行该战略和提交报告。

A. 实体一级问责

2021年,在实体问责框架下进行报告的实体数量增加10%以上,达到73个,包括:(a) 47个秘书处实体,包括18个和平行动和5个区域委员会;(b) 6个基金和方案;(c) 10个专门机构;(d) 10个其他和有关实体。² 各实体通过专用在线报告平台提交报告。

图一

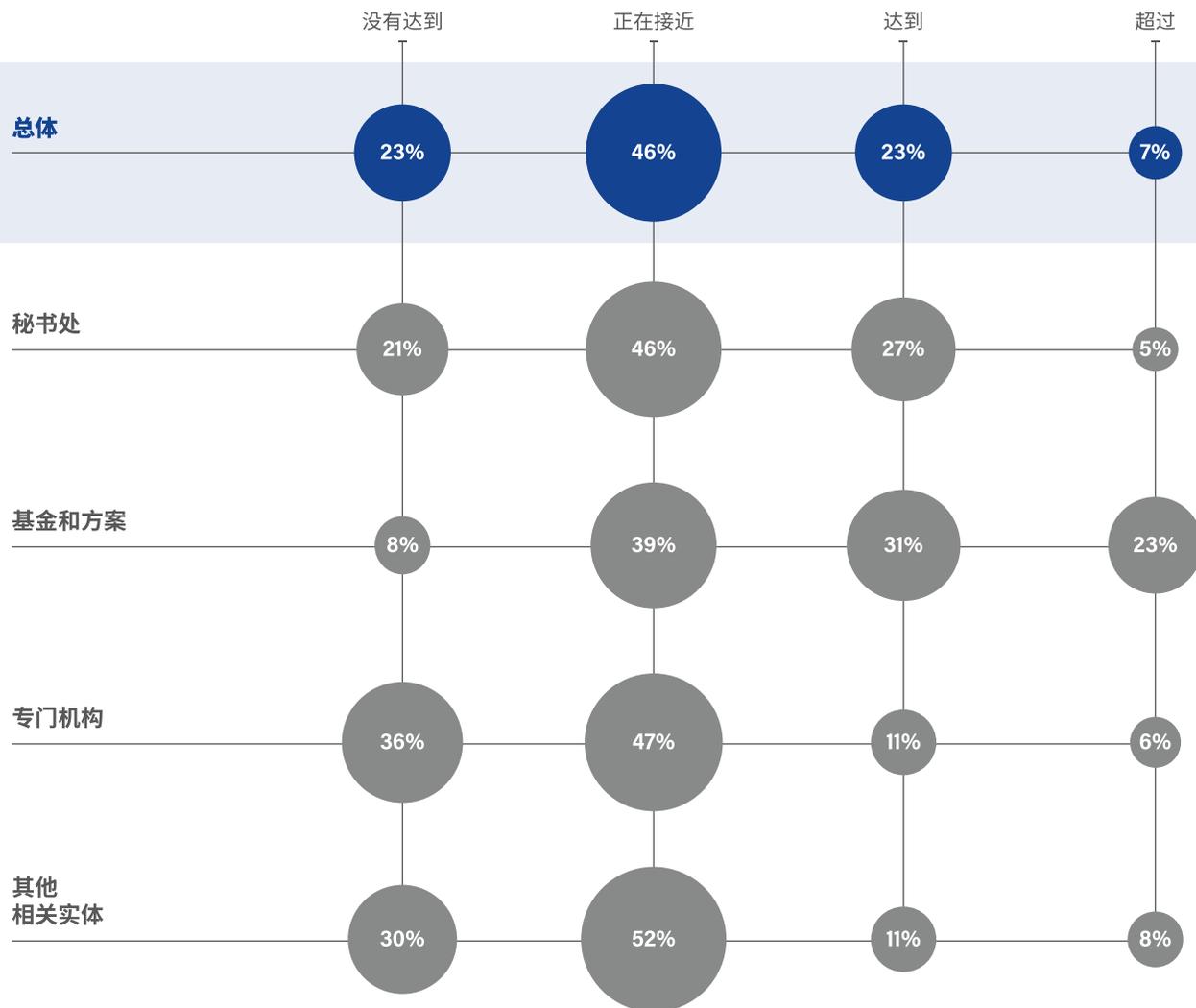
2019至2021年联合国各实体总体评级比较



² 提交报告的实体按进行分析的四个类别分列如下:(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、秘书长防止灭绝种族问题特别顾问办公室、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、秘书长大湖区问题特使办公室、秘书长也门问题特使办公室、秘书长青年问题特使办公室、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、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、联合国马里多层面综合稳定团、联合国南苏丹特派团、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、联合国中部非洲区域办事处、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,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、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国人口基金、联合国志愿人员和世界粮食计划署;(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。

图二

2021年联合国系统评级, 按实体类型分列



在该战略所有领域,各实体在残疾包容方面继续取得进展,速度高于往年。2019年以来,达到或超过要求的实体所占的比例显著增加(从16%增至30%),而未达到要求的实体所占的比例下降一半(从48%降至23%)。2021年进展最集中的是从接近要求进展到达到要求的实体,这是一个充满希望的趋势,肯定了问责框架在推动进展方面的有效性。然而,由于整个系统仍未达到该战略的基准(即70%),有必要保持势头,在残疾包容方面加倍努力。

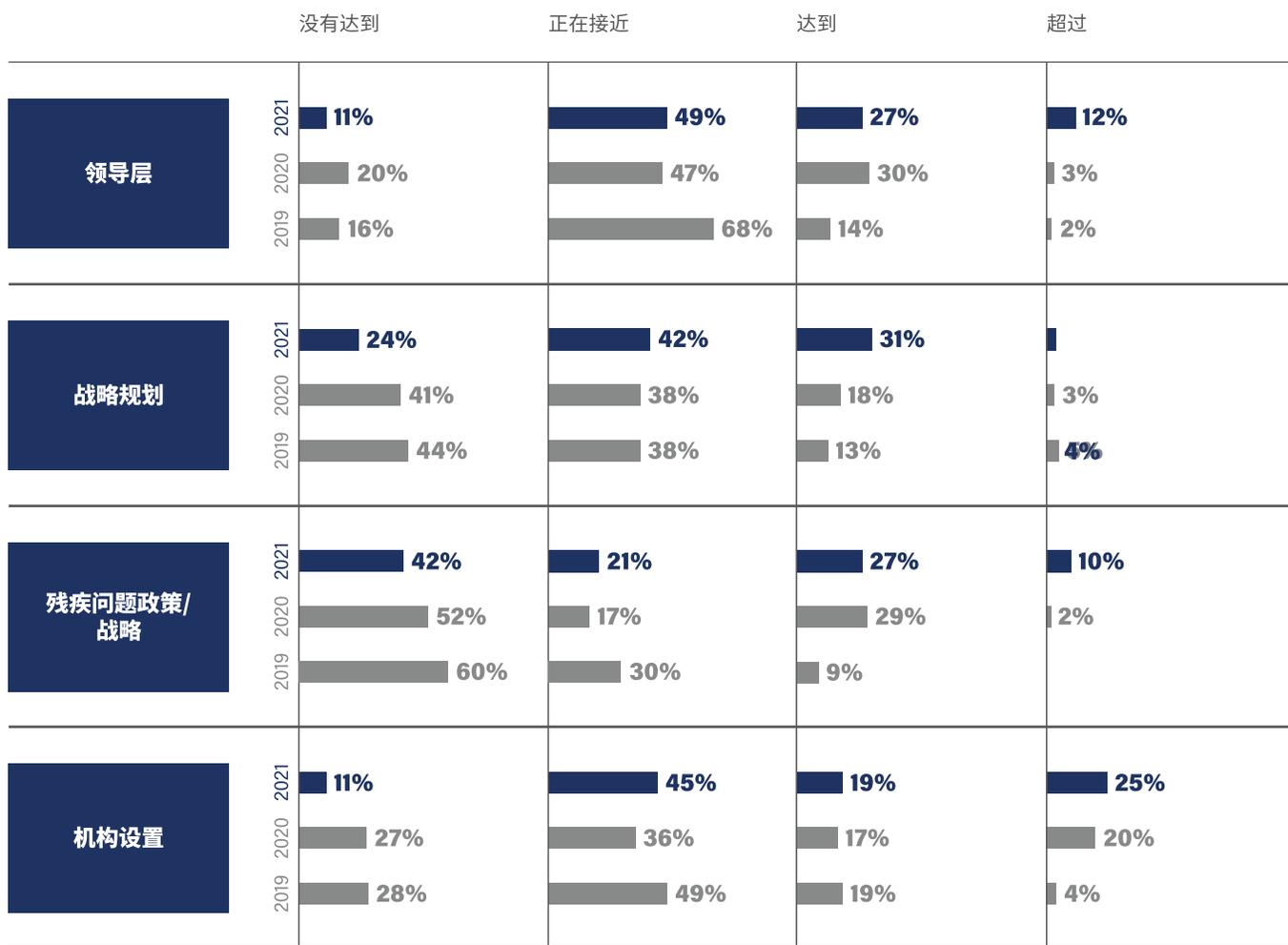
自2020年以来,秘书处各实体以及各基金和方案的业绩分别提高了13%和21%,将达到或超过指标中的各项要求。一半以上的基金和方案(54%)现已达到或超过业绩指标基准,各专门机构以及其他和有关实体继续在各方面取得稳步进展。

三年过后,业绩最好的领域是联合倡议、无障碍环境、合理便利和机构设置。与此同时,在系统以前落后的一些领域,例如在协商、采购和传播领域,也出现了进展速度最快的情况,这表明正在这些领域采取初步措施。然而,尽管在过去三年中采取行动,仍有很大一部分实体在采购、能力发展和评价领域没有达到该战略的基准。



核心领域1： 领导力、战略规划和管理

图三 2021年联合国实体核心领域1的评级, 按业绩指标分列



领导力对所有核心领域的成功都有影响,因此是至关重要的。如果一个实体超过了领导能力指标下的要求,那么它往往可以达到或超过核心领域1的评级。如果一个实体在领导力方面没有达到要求,就没有达到或超过核心领域1的任何指标。自2019年以来,领导力方面的表现显著提高,达到或超过要求的比例从16%升至39%。共有77%的实体承诺将残疾包容纳入其战略规划文件,58%的实体通过了针对残疾包容的政策或战略。在联合国人权事务高级专员办事处采取残疾人权利战略后,高级管理层定期参与审查该战略、相应的行动计划和补救行动的制定工作,以加快在残疾包容方面取得进展。

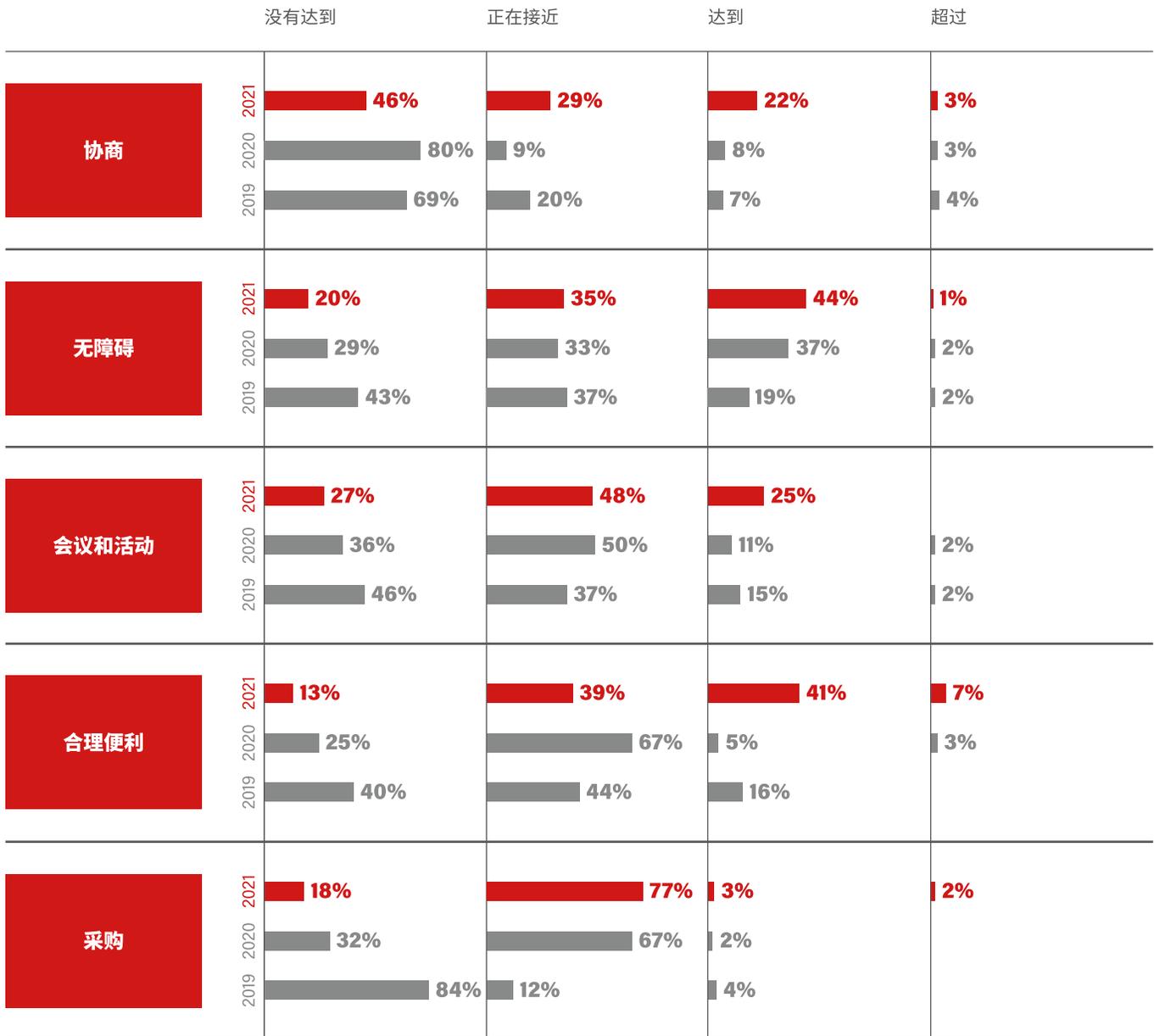
56个实体表示已将残疾包容纳入其战略计划,其中25个实体已将残疾包容方面有针对性的主流化承诺纳入战略规划文件的成果说明和(或)指标。各实体还为完善该战略的执行作出重大努力,42个实体表示已制定针对残疾包容的政策或战略。秘书处的一些实体正在制定行动计划,以取代单独制定的战略,例如安全和安保部、若干和平行动(包括在阿卜耶伊、刚果民主共和国、伊拉克和索马里)和秘书长大湖区问题特使办公室。

核心领域1的进展也取决于负责协调执行工作的单位在机构中的地位有多高;离实体领导层较近的小组更有可能达到或超过这些指标规定的要求。共有89%的实体设有专职的残疾包容问题协调人,32个实体设有残疾包容问题协调人网络(2020年为24个)。几个较大的实体拥有在残疾包容方面具备专门知识的专职人员,而较小实体虽然仍在积累这方面知识和专门知识,也已任命协调人,这些协调人可借用于姐妹实体或咨询人以及秘书长办公厅下设的残疾包容问题小组的支持。国际劳工组织(劳工组织)残疾人权利倡导者网络为工作人员提供机会,使之通过努力提出残疾包容主流化战略而成为倡导者。迄今为止,该举措已取得成功,共有50多个倡导者,形成了一种强调平等和横向参与的残疾包容文化。



核心领域2： 包容性

图四 2021年联合国实体核心领域2的评级, 按业绩指标分列



残疾人充分、积极地参与本组织的各项工作,对于实现残疾包容至关重要。各实体在达到或超过无障碍环境和合理便利的要求方面已形成积极趋势(分别从39%增至45%和从8%增至48%),这表明各方协同努力推出无障碍环境计划和合理便利政策,而后者对于残疾人的融入是至关重要的。在会议和活动的无障碍环境方面,已满足要求的实体所占比例增加一倍以上,达到25%,但缺乏资金仍然被认为是一个难题。亚洲及太平洋经济社会委员会正在努力改善曼谷联合国会议中心的无障碍环境,包括促进实现物质环境无障碍、为手语传译提供支持、自行开发人工智能型实时字幕工具等。

在与残疾人协商方面,已表示没有达到要求的实体所占比例从2020年到2021年几乎减少一半(从80%降至46%)。虽然许多实体已在进行协商,但是,完成从未达到要求向接近要求的转变,在很大程度上归因于发布和通过了关于与残疾人协商的全系统准则。尽管取得这一进展,但75%的实体依然表示没有达到或接近要求。9个实体表示与残疾人组织建立了伙伴关系,这将有助于在这一领域形成良好做法。各实体还应努力与边缘化残疾人群体进行外联,并考虑到交叉因素。例如,国际移民组织(移民组织)正在积极地将残疾妇女纳入其“妇女参与项目”。

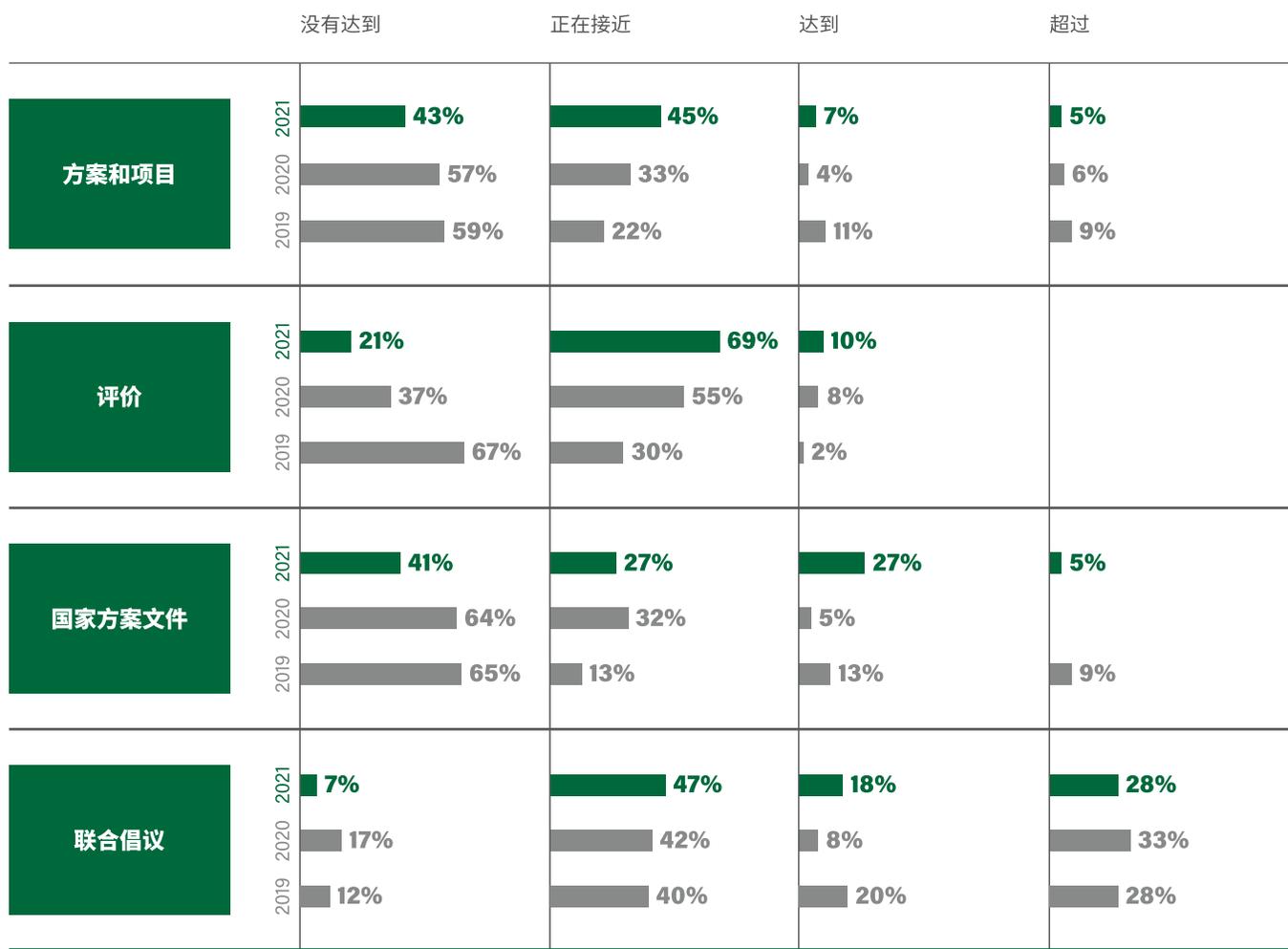
报告显示,自2019年以来,已开展无障碍基线评估的实体完成制定了行动计划。物质环境无障碍受到极大关注,数字化平台的无障碍环境在COVID-19疫情暴发后也得到加强;21个实体表示已改进各自的网站、在线学习和多媒体工具,以符合网页无障碍标准。共有33个实体正在实施合理便利政策,其中一些实体的供资机制金额在30 000至300 000美元之间。联合国儿童基金会(儿基会)开发了一个在线请求合理便利的自动化程序,该程序还可以用来跟踪决定、支出和用户满意度。2019年以来,残疾包容方面的采购取得稳步进展,这表明,由于管理问题高级别委员会采购网络在2020年制定准则,采购干事的认识有所提高。然而,只有5%的实体正在达到或超过要求,这表明在将与无障碍相关的标准纳入采购文件方面存在知识差距。世界粮食计划署(粮食署)对工作人员进行了关于残疾包容的采购培训,更新了采购手册以纳入无障碍环境内容,并建立了一个机制,用来支持申购人将采购要求与残疾包容和无障碍环境的标准保持一致。



核心领域3： 方案拟订

图五

2021年联合国实体核心领域3的评级, 按业绩指标分列



联合倡议仍然是总体上执行情况最好的领域,93%的实体参加了至少一个关于残疾包容的机构间网络,33个实体正在参加至少一个关于残疾包容的实体联合倡议。作为个体,57%的实体通过了关于将残疾包容纳入方案或项目周期的主流的指导意见,比2020年的43%有所增加。自该战略启动以来,国家方案文件的报告出现波动,但由于提高了对指标的熟悉程度,2020年以来达到或超过要求的实体从5%增加到32%,这表明正在将残疾包容纳入各实体对各国的指导意见的主流,而且79%的实体已将残疾包容纳入评价指导意见。在核心领域3在各个方面,正在达到或超过要求的实体的进展速度较低,这意味着尚未实现在残疾包容方面对各方案和项目的系统跟踪。

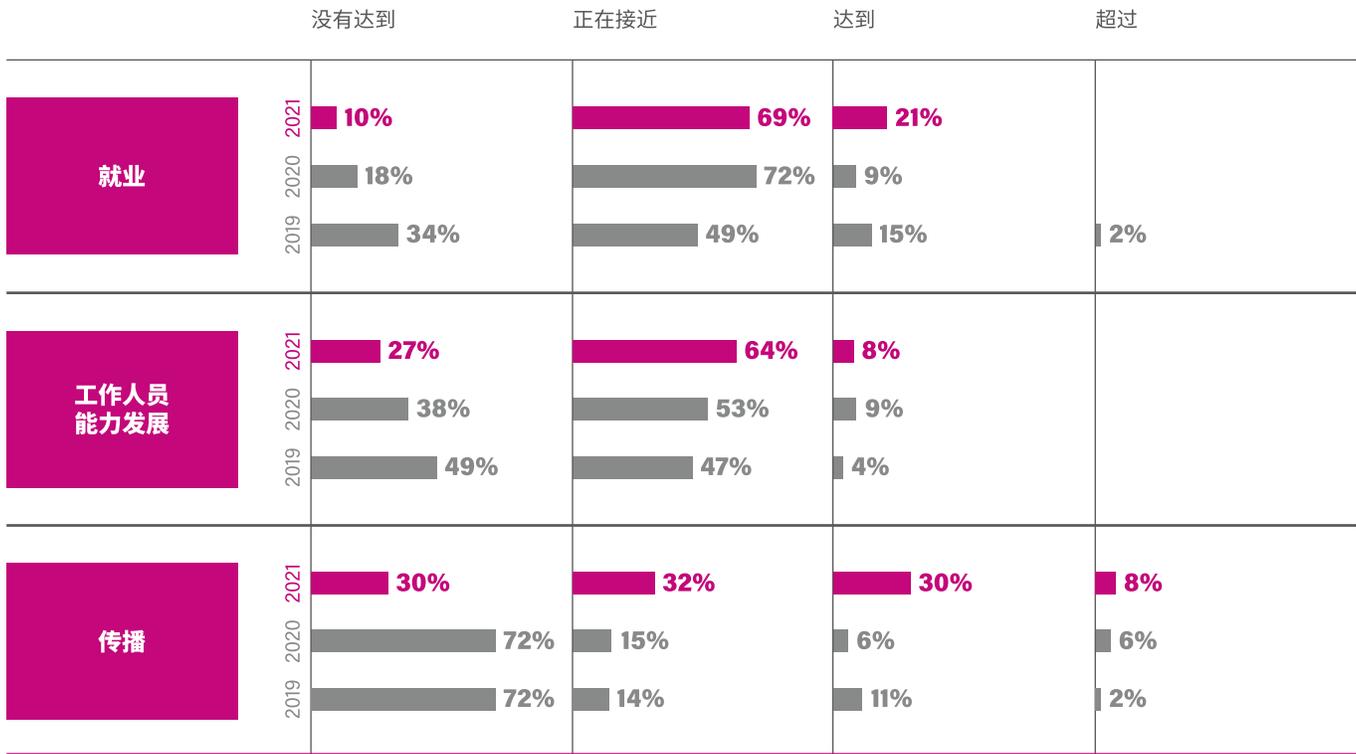
一些实体正在利用专门的残疾标码和指标,跟踪国家方案文件中的残疾包容情况,并监测国家一级的方案进展和成果。残疾标码还可用于衡量在促进为残疾人实现可持续发展目标方面的成果。经济和社会事务部推出了新的项目导则,其中包括一个标记系统,用于表明是否已将残疾包容纳入项目设计的主流,并在每个项目中包括一个关于残疾包容情况分析的章节。联合国难民事务高级专员公署(难民署)在2021年审查了其国家方案文件,发现97%的文件包括关于包容残疾的分析和方案编制。

评价工作的进展在很大程度上归功于联合国评价小组在2021年将残疾包容纳入其人权评估指导意见。因此,2021年未达到要求的实体所占比例从37%降至21%,接近要求的实体所占比例从55%升至69%。然而,2019年以来报告的数据突出表明,若要在这一领域取得进展,还需要更多的知识。为加强评价管理人的能力,联合国人口基金在其虚拟全球评价务虚会上专门举行一次关于评价工作中残疾包容问题的专题会议。



核心领域4： 组织文化

图六 2021年联合国实体核心领域4的评级, 按业绩指标分列



在核心领域4的所有指标中,达到或超过要求的实体所占比例仍然较低,但自该战略启动以来,对更多知识和资源的需求有所上升。因此,72%的实体(相较于2019年的51%)采取步骤,在残疾包容方面为工作人员提供学习机会,但培训还不是强制性的。2021年制定的《残疾包容传播指南》有助于大幅减少没有达到要求的比例,从2019年的72%降至2021年的30%。由于提高了总体认识,共有90%的实体通过了关于残疾包容的雇用政策或战略,但要将这些政策转化为成果,还需要做更多的工作。

在跟踪整个组织目前雇用或正在招聘的残疾人人数方面缺乏一个强有力的系统,这仍然是一个挑战。为确保招聘平台的无障碍所作的努力以及在物质环境和数字无障碍方面的总体进展,再加上合理便利条件,在未来几年内应能够为残疾工作人员的雇用带来积极的成果。共有10个实体创建了员工资源小组,为残疾工作人员和有残疾家属的工作人员提供了一个平台,用于提供关于残疾包容举措的意见。联合国志愿人员方案实施的残疾青年专业人员人才方案在2021年安置了157名残疾志愿者,在该方案全球人才库中自我认定是残疾人的候选人增加到近5 000人。

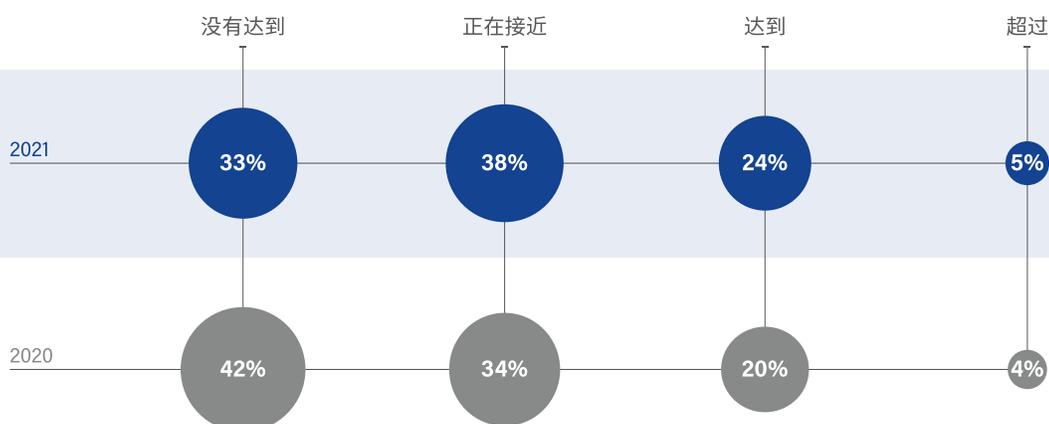
由于在提升工作人员的知识方面采取步骤,有53个实体提供了学习机会和资源,涵盖了为各级工作人员提供的关于残疾包容的实质内容和业务内容。2021年底,启动了由人力资源部门与联合国开发计划署(开发署)合作开发的、题为“残疾包容:建设一个包容和无障碍的联合国”的在线培训课程,并在Inspira上提供。目前正在努力使其成为一门强制性培训课程。同时,各实体正在通过网站、社交媒体、公共运动和活动,越来越多地将残疾人纳入其主流传播。2021年,联合国西亚经济社会委员会对其传播工作进行评估,最终形成一份报告,就如何改善残疾包容传播提出具体建议。世界卫生组织(世卫组织)通过一系列的对外运动和活动凸显了残疾和健康的重要性。其传播部与“拥抱残疾亲和力——资源小组”合作开展一次内部运动,介绍残疾工作人员和有残疾家属的父母的故事,并举办一系列网络研讨会,揭穿关于残疾的迷思,减少污名。政治和建设和平事务部和和平行动部在题为“在她们手中:妇女掌握和平”的传播活动中着重介绍了残疾妇女的工作。

B. 联合国国家工作队一级的问责制

2021年, 130个联合国国家工作队通过联合国可持续发展集团的信息管理系统在问责记分卡下进行了报告。各国家工作队取得稳步进展, 在38%的指标上接近要求, 在24%的指标上达到要求(2020年分别为34%和20%), 在5%的指标上超过要求(2020年为4%)。令人鼓舞的是, 各国家工作队未达到要求的指标所占比例已从42%降至33%, 这表明对残疾包容的参与有所增加。然而, 由于71%的国家工作队仍未达到该战略的基准, 因此需要加大努力, 加快步伐, 推进残疾包容工作。

图七

2021年联合国国家工作队总体评级



按区域分列的联合国国家工作队业绩继续取得均衡进展;欧洲和中亚的评级最高, 达到或超过46%指标的要求;其次是亚洲和太平洋(30%)、阿拉伯国家和拉丁美洲及加勒比(27%)以及非洲(26%)。在该战略的所有领域都取得进展, 其中领导力、战略规划和管理是最重要的核心领域, 在战略规划和数据指标方面取得最高业绩, 而无障碍和采购方面的业绩最低。

图八

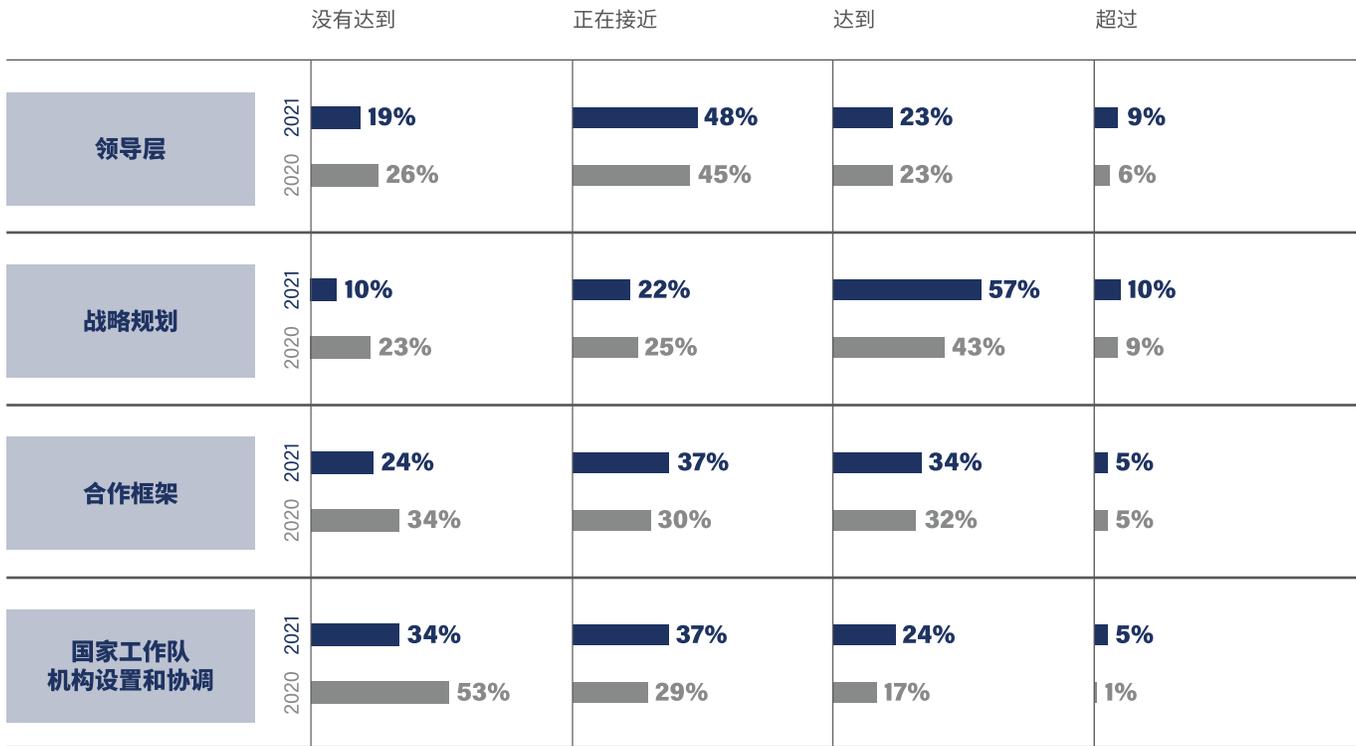
2021年联合国国家工作队总体评级, 按区域分列





核心领域1： 领导力、战略规划和管理

图九 2021年联合国国家工作队核心领域1的评级, 按业绩指标分列



国家工作队领导层继续展现出对残疾包容的坚定承诺。共有80%的国家工作队报告说, 驻地协调员和机构负责人正在内部和公开场合倡导残疾包容, 比2020年增加了6%。共有32%达到要求, 将残疾包容作为领导层会议议程的一个经常项目, 例如在阿塞拜疆、贝宁、中国、斐济、危地马拉、科索沃、马拉维和黑山。此外, 9%的国家工作队超过要求, 也在其工作计划中将残疾包容作为业绩评估的一部分纳入方案编制和业务。驻萨尔瓦多、斯威士兰、圭亚那、多哥和乌克兰的国家工作队着重介绍驻地协调员和机构负责人直接与残疾人组织会面和协商的积极做法。

共同国家分析有助于确定战略优先事项,是将残疾包容纳入方案周期的主要途径。这是国家工作队表现最好的领域;只有10%尚未将残疾包容纳入其共同国家分析,低于2020年的23%。共有57%的国家工作队至少在一个专题领域进行了包容残疾分析,达到了要求;10%在大多数专题领域(包括在定期更新共同国家分析方面)进行了包容残疾分析,超出了要求。若干国家工作队在制定和更新其共同国家分析的过程中与残疾人组织进行协商,其中包括在多米尼加共和国、摩尔多瓦共和国、乌兹别克斯坦和津巴布韦。在泰国,与代表残疾人多样性的组织进行了协商,包括那些兼顾性别和年龄问题的组织。对COVID-19疫情的社会经济影响进行的评估也有助于提高残疾人的能见度,更好地将其纳入共同国家分析。

在与各国政府的合作框架中处理残疾包容可以确保在国家一级取得残疾包容的成果。虽然76%的合作框架提到残疾人融入,但只有39%的合作框架在成果框架和成果领域中实质性地反映了残疾人融入,包括在智利、埃塞俄比亚、塞尔维亚和赞比亚的框架。不让任何一个人掉队的承诺推动了国家工作队将残疾问题纳入框架主流的工作。社会保障、增强经济权能、教育、参与和诉诸司法是反映了残疾人情况的一些最常见的成果领域,这些领域也与《2030年议程》中的多项可持续发展目标和具体目标保持一致。展望未来,许多国家工作队再次表示打算将残疾包容纳入新的合作框架的主流。

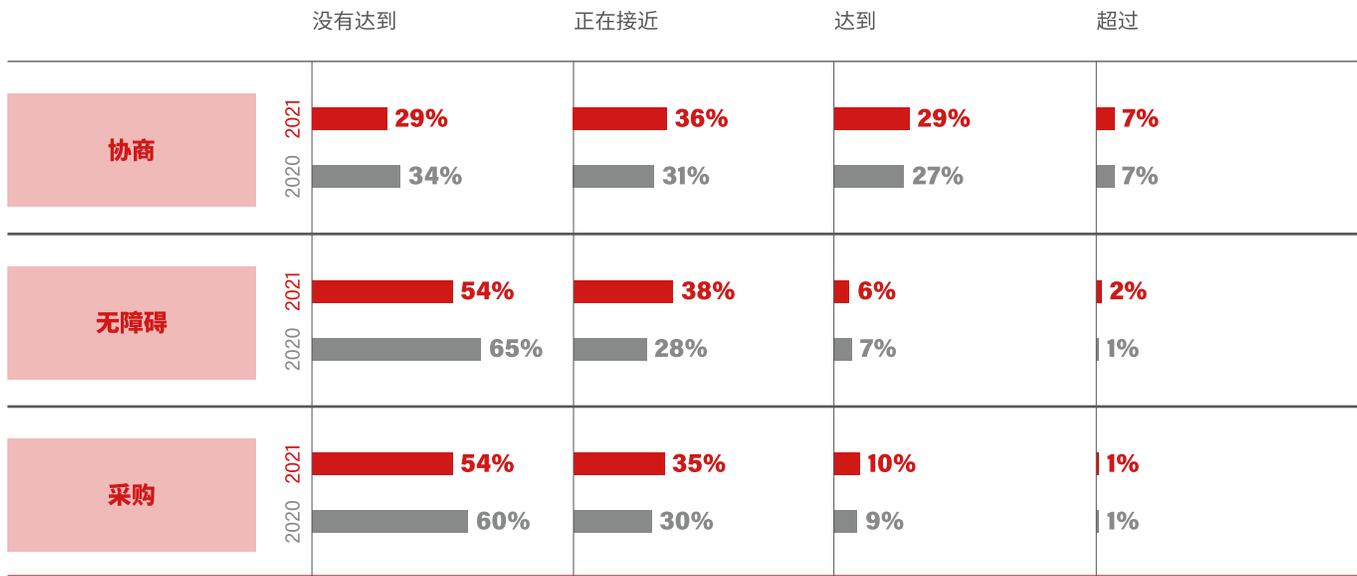
鉴于残疾包容工作具有跨领域性质,在国家一级加强协调和联合行动将对今后的工作产生积极影响。自上次报告以来,越来越多的国家工作队建立了协调机制,从47%增加到66%。在许多情况下,这些机制已被纳入性别平等、人权或“不让任何一个人掉队”专题小组或专责小组。共有29%的协调机制还在合作框架周期的关键时刻就残疾包容提供实质性意见和建议。驻不丹、佛得角、斯威士兰、萨摩亚、特立尼达和多巴哥、乌兹别克斯坦等国的国家工作队努力将残疾人组织纳入国家-联合国联合指导委员会。



核心领域2： 包容

图十

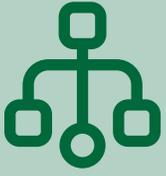
2021年联合国国家工作队核心领域2的评级, 按业绩指标分列



各国家工作队正在慢慢地与残疾人组织建立联系。令人鼓舞的是, 超过三分之二的联合国国家工作队每年至少进行一次磋商, 超过三分之一的国家工作队就将残疾包容纳入合作框架周期、设计和实施联合项目、应对和摆脱COVID-19疫情等议题更频繁地进行协商。然而, 由于近三分之一的国家工作队仍然完全没有与残疾人协商, 这就需要具体行动和领导监督, 以进一步推进这一关键领域的工作, 而这又是该战略取得全面成功的基础。共有7%的国家工作队超过要求, 与此类组织建立了伙伴关系。例如, 驻斐济多国办事处通过《参与原则》与太平洋残疾人论坛建立了正式伙伴关系, 目的是在太平洋地区加强共同努力, 促进符合残疾包容的发展。

在共同房地和服务实现无障碍方面,国家工作队正在逐步取得进展。共有38%的国家工作队通过评估其房地和服务的无障碍环境和记录合理便利要求,接近要求。在老挝人民民主共和国、摩尔多瓦共和国和津巴布韦,残疾人组织参加了国家工作队的无障碍评估。然而,只有8%的国家工作队通过了无障碍计划,达到了要求。只有三个国家工作队超过了这一指标规定的要求。尽管在无障碍方面未能达到要求的国家工作队所占比例有所改善,从65%下降到54%,但大多数国家工作队仍然落后。值得注意的是,许多国家工作队正在根据业务运营战略2.0调整其程序,该战略将有助于在未来几年改善无障碍环境方面的业绩。

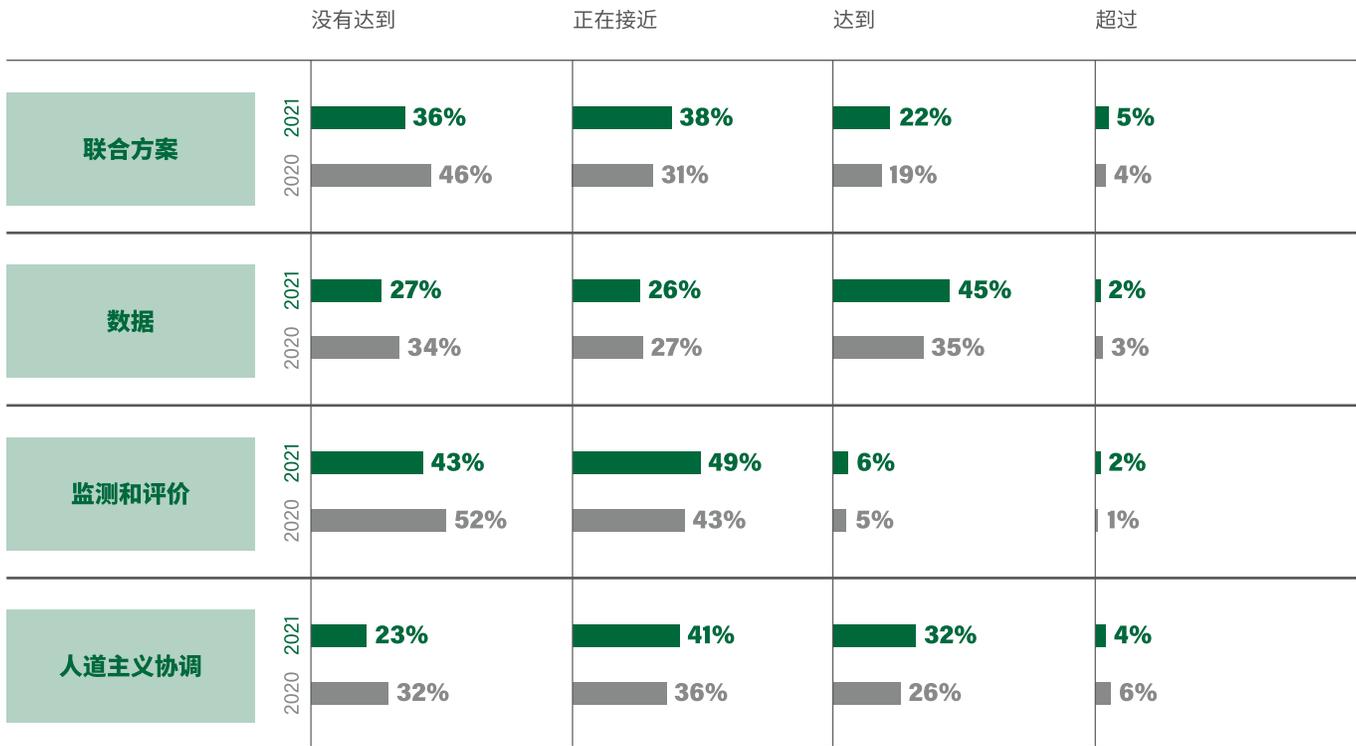
各国家工作队正在逐步转向残疾包容的采购做法。虽然54%的国家工作队仍达不到这一指标规定的要求,但46%的国家工作队已将无障碍作为在采购外部场地、货物和服务时考虑的一项标准。若干国家工作队正在审查长期协议,包括关于活动管理的协议,以便做到残疾包容。共有11%的国家工作队已达到要求,将无障碍标准纳入对已核准外部场所的定期审查,其中包括在阿尔巴尼亚、巴西、摩尔多瓦共和国、特立尼达和多巴哥等国。



核心领域3： 方案拟订

图十一

2021年联合国国家工作队核心领域3的评级,按业绩指标分列



联合方案使各国家工作队有机会协调其方法、优势和资源,以更有效率地推进残疾包容。共有65%的国家工作队已在大多数新的联合倡议中将残疾包容纳入主流,27%的国家工作队达到或超过了要求,不仅实施一项关于残疾包容的具体联合方案,而且将残疾包容纳入现有联合倡议的主流。在联合方案中,COVID-19疫情的应对措施和恢复工作一直是促进残疾包容的一个重要切入点,同时也是人道主义应急、性别平等和社会保障的一个重要切入点。联合国残疾人权利伙伴关系多伙伴信托基金、联合可持续发展目标联合基金和聚光灯倡议为促进残疾包容的共同努力作出重大贡献,同时推进了《2030年议程》。

获得按残疾分列的数据有助于有效监测残疾包容情况,从而有助于成功达到所有指标。这是国家工作队取得最佳业绩并且越来越多地达到基准的领域之一,有47%的国家工作队参与编制残疾数据,并与政府合作,通过供资、培训和技术援助改善数据收集工作。国家工作队在协助开展普查和调查方面发挥关键作用,利用华盛顿小组关于功能的简短问题集和儿基会/华盛顿小组关于儿童功能的模块收集了按残疾分类的数据。然而,事实证明,国家工作队若要通过系统地将残疾包容纳入国家统计局的能力建设举措来超过要求(目前仅有2%超过要求),难度会更大。

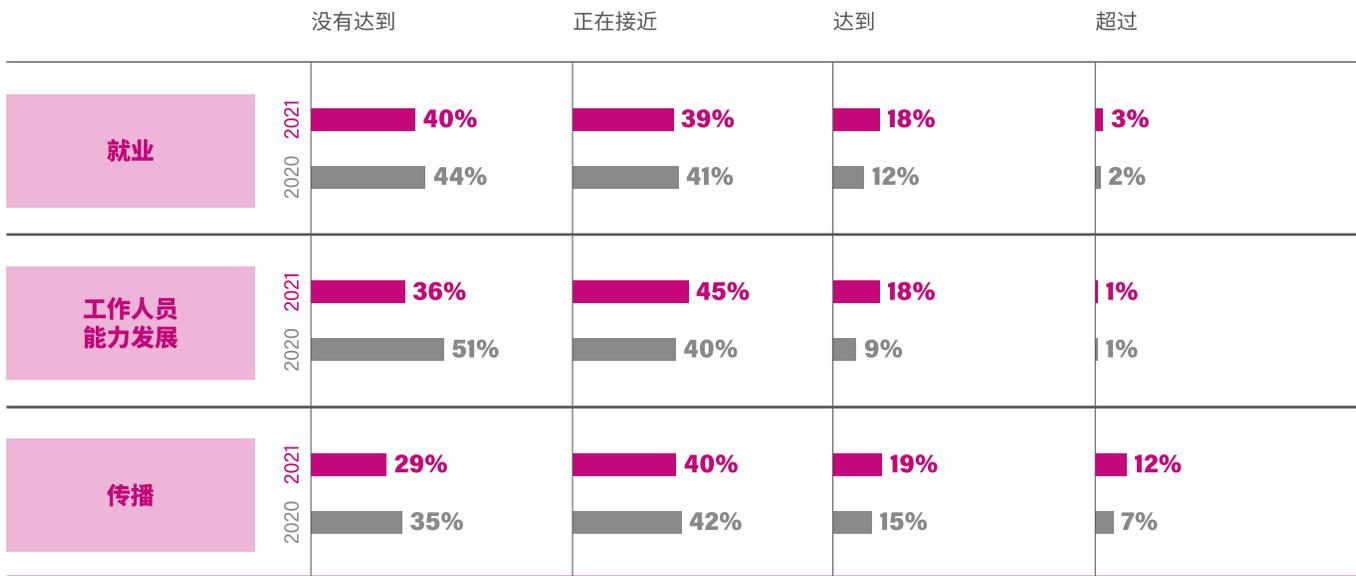
在各项指标中,监测和评价仍是表现最弱的环节。通过确保年度合作框架报告将残疾包容纳入其评估,在接近要求方面取得一些进展,从43%提高到49%。然而,在达到或超过要求方面只取得些微进展,从6%升至8%,这反映出在监测和评价小组及工作人员的技术培训方面还存在限制。只有驻越南国家工作队在这一指标上超过要求,其对2017-2021年“一个战略计划”的评价述及与残疾包容有关的进展。在制定指标和使用数据方面需要提供更多的指导和支持,以有效衡量残疾包容情况,开展监测和评价。

COVID-19疫情使人们更加关注将残疾人纳入人道主义准备和应对措施的必要性,而且快速评估自疫情以来也在考虑将残疾包容纳入其中。2020年以来,各国家工作队取得了实实在在的进展,正在评估如何将残疾人纳入需求评估、备灾和应对计划的国家工作队和人道主义国家工作队从68%增至77%,其中36%阐明了人道主义应对措施如何处理残疾人面临的具体风险和按残疾分列的数据。共有4%的国家工作队超过了这一指标规定的要求,与残疾人组织的积极接触是取得这一成功的关键所在。虽然一些国家工作队表示,它们没有人道主义国家工作队,或者它们的所在国没有处于人道主义阶段,但所有国家工作队都必须制定包容残疾的准备和应急计划。



核心领域4： 组织文化

图十二 2021年联合国国家工作队核心领域4的评级, 按业绩指标分列



各国家工作队采取有针对性的措施, 鼓励残疾人申请空缺职位, 从而在达到和超过与残疾包容的雇用有关的要求方面取得进展, 从14%提高到21%。一些国家工作队通过联合国志愿人员方案将残疾人纳入其工作人员队伍。然而, 大部分国家工作队没有达到这些要求(40%), 或者在最近作出不歧视残疾人的承诺后已接近这些要求(39%)。在驻坦桑尼亚联合共和国国家工作队中, 人力资源工作组与残疾人组织建立伙伴关系, 以帮助确保残疾人收到空缺通知。与国家工作队合作的残疾人组织指定了一个具体负责的协调人, 协助在其网络中传播空缺通知。

能力发展是达到许多其他指标的促进因素,因为能力发展可使工作人员做好准备,有助于他们在各自工作领域中了解和应用残疾包容。各国家工作队在其确保其工作人员实现能力发展方面正在取得稳步进展。共有64%的国家工作队向工作人员提供有关残疾包容的培训和资源(2020年为50%),19%每年协同残疾人组织开展有关残疾包容的机构间培训(2020年为10%)。各国家工作队正在采取具体行动,建设其工作人员在残疾包容方面的能力,而发展协调办公室和各实体正在促进开展在线培训和提供资源,以进一步支持国家工作队在该领域的行动。只有驻津巴布韦国家工作队超过要求,其大多数工作人员在合作框架周期内参加了残疾包容培训。

各国家工作队在残疾包容传播方面的业绩各不相同。共有29%未达到要求,而且尚未采取措施在主流传播中反映残疾人的情况。共有19%通过将残疾人权利纳入其机构间传播小组的年度工作计划达到了要求。与此同时,12%的国家工作队超过要求,包括在格鲁吉亚、印度尼西亚、吉尔吉斯斯坦、阿拉伯叙利亚共和国和土库曼斯坦,这是在所有指标方面超过要求的国家工作队的最高占比。在纳米比亚,机构间传播小组作出一致努力,确保主流传播反映残疾人的情况;《2019-2023年联合国-纳米比亚联合传播战略》载有一项关于倡导残疾包容的社会转型的具体内容。

C. 在人道主义危机中处理残疾人权利问题

冲突、自然灾害、气候变化以及COVID-19疫情的医疗卫生和社会经济后果导致全球需要人道主义援助的人数达到数十年来的最高水平。残疾人是在危机中受不利影响最为严重的群体之一。该战略有助于根据安全理事会第**2475(2019)**号决议和《残疾人权利公约》，促进残疾包容的人道主义方案拟订和行动。2021年，中央应急基金向约300万残疾人提供援助，其中大多数人(160万)是妇女和女童，另有1 000万美元指定用于残疾人。

从事人道主义行动的各个实体在业绩方面取得相当大进展，在2019年达到或超过15%的指标所规定的要求，在2021年提高到40%。移民组织、人道主义事务协调厅、儿基会、难民署、粮食署和世卫组织在一项机构间举措中开展协作，以加强残疾包容的人道主义需求概览和人道主义应急计划。各实体还通过收集按残疾分列的数据、记录残疾人组织的参与情况和制定相关指导意见，促进残疾包容的人道主义行动。

在本组织确保将残疾人纳入危机和冲突地区的工作中，和平行动发挥着关键作用。自2019年以来，执行该战略并提交报告的和平行动数量增加50%，这些行动正在通过其战略计划、任命协调人和更频繁地与残疾人组织协商，加强落实对残疾包容的承诺。然而，要达到各实体在雇用、传播和能力发展方面的业绩水平，还需要作出更大努力。在和平行动与国家工作队合作执行该战略的情况下，双方都从中受益。例如，联合国索马里援助团和联合国索马里支助办公室支持国家工作队和人道主义国家工作队进一步将残疾包容纳入数据分类，它们有一个共同的战略协调人。在总部一级，政治和建设和平事务部和和平行动部为所有工作人员举办了培训，说明如何将残疾包容纳入各自工作的主流。

各国家工作队和人道主义国家工作队通过开发资源、加强收集供需需求评价使用的数据、向国家主管部门、人道主义行为体和残疾人组织提供能力建设和技术援助等举措,更加重视将残疾包容纳入人道主义行动。在哥伦比亚,国家工作队和人道主义国家工作队在人道主义需求概览中纳入一项分析,介绍了残疾人受到COVID-19疫情、冲突、自然灾害和混合移民影响的情况。

对于许多国家工作队而言,COVID-19疫情的人道主义应对措施是借力开展其残疾包容工作的切入点。采取了全系统措施,以向残疾人提供资源和支助;各人道主义集合基金和多伙伴信托基金(例如联合国残疾人权利伙伴关系多伙伴信托基金)是其中一些工具,使得采取残疾包容的COVID-19疫情应对措施成为可能。各实体和国家工作队双方继续参与监测和开发资源,以促进获得包容残疾的服务,包括通过性别平等视角看问题,推进落实可持续发展目标3、5、10和16。例如,为残疾妇女和女童开发资源,以促进性和生殖方面的健康和权利,并在疫情期间提供残疾包容的打击性别暴力服务。此外,驻乌克兰国家工作队协助提交了乌克兰全国残疾人大会就COVID-19疫情的性别影响开展的调查,驻塔吉克斯坦国家工作队牵头开展一场关于残疾妇女在疫情期间的作用的提高认识运动。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和拯救视力国际组织与尼日利亚和南亚地区的残疾妇女进行磋商,最终提出了关于让残疾妇女参与COVID-19疫情应对和恢复工作的建议。

联合国系统采取的COVID-19疫情应对措施也产生了各种替代业务模式。许多实体和国家工作队投资建立了无障碍的在线会议、活动和学习平台,这些平台还在继续为残疾工作人员和有残疾的其他对话方、专家和参与者服务。开发署拉丁美洲和加勒比区域局就COVID-19疫情对包括残疾人等弱势群体的影响进行了数次分析。

第三节。 通盘行动



A. 总体协调和促进

高级别领导层仍然是有条不紊地执行该战略的关键。在2021年举行的一次负责人会议上,实体领导层建议制定一项联合承诺声明,以加强残疾包容方面的协调,特别是在国家一级。在高级管理小组中分发了定期最新情况通报,并分享了为落实该战略开发的工具和资源。作为秘书长在国家一级的对话方,驻地协调员继续在其年度全球会议上讨论该战略的执行情况,在常务副秘书长在与国家工作队领导人的定期交流中提出了残疾包容问题。

作为领导层行动的补充,该战略的协调人网络为技术层面的知识共享和相互学习提供了一个动态空间。实体协调人网络现由80多个实体组成,每季度举行一次会议。由发展协调办公室和残疾包容小组负责协调的国家工作队协调人网络包括逾75个国家工作队,有助于积极开展同行讨论和协作。在这些网络内,专业技术层面的会议和分工作组已经建立起来,以应对共同挑战,例如建立了一个秘书处协调中心网络和和平行动工作组。

为了开展知识和能力建设,还举办了专门的网络研讨会系列;残疾包容小组与劳工组织、儿基会 and 世界银行就残疾人雇用问题开展合作,并与发展协调办公室就国家工作队的实体环境和数字无障碍以及人力资源方面的残疾包容问题开展合作,将此作为推出业务运作战略2.0的一部分,以及在残疾包容方面开展针对具体国家的培训和举行普遍提高认识会议。

基于需求和从报告中发现的差距, 残疾包容小组与国际残疾人联盟密切合作, 在2021年协调开发了两项关键资源: 与残疾人协商的全系统准则(与各方案和业务部门的技术人员合作制定); 残疾包容传播指南(与全球传播部共同制定)。这些准则和指南旨在通过基于人权的残疾包容做法, 使本组织的协商和传播办法系统化。这些准则和指南以及其他实用资源可在该战略的专门网站上查阅。



B. 机构间行动

各种机构间行动和网络为交流、协调和一致行动提供一个平台, 因此对该战略的成功至关重要。2021年, 联合国评价小组开始制定关于将残疾包容纳入评价主流的准则。在包容残疾采购和评价方面, 管理问题高级别委员会采购网络和联合国评价小组仍分别是建立共识和构建知识的关键。2021年, 与数字和通信技术网就无障碍在信息和通信技术中的作用举行了情况通报会, 数字和通信技术网在会后同意设立一个数字无障碍问题分工作组。

残疾人融入人道主义行动问题咨商小组汇集了来自联合国各实体和民间社会(包括残疾人组织和国际非政府组织)的50多名成员, 以促进在残疾包容的人道主义行动方面的合作。2021年, 通过咨商小组启动一个项目, 以建设残疾人组织参与人道主义行动的能力。

2021年, 联合国残疾人权利伙伴关系多伙伴信托基金向42个国家方案、4个多国方案和4个全球方案提供支持, 以期在平等与不歧视、无障碍环境、包容服务的提供、符合《残疾人权利公约》的预算编制和财务管理、问责制和治理等专题领域加速实现残疾包容。可持续发展目标联合基金继续就国家一级的综合社会保障为35个联合方案提供资金。这些项目和方案与该战略相辅相成, 可以提升残疾包容在国家议程中的地位, 将残疾人置于突出地位, 并有助于实现《2030年议程》中关于不让任何一个人掉队的承诺。

第四节。

挑战和机遇

2020年以来,应对COVID-19疫情一直是世界各国的首要任务。在我们走向恢复之际,显然有机会改变本组织的工作方式,使之更加接纳和包容残疾人。该战略正在规划一条道路,使人们对系统接纳残疾人方面的能力和灵活性充满信心。投资于长期、有针对性的主流化措施,以增进残疾人的权利,并为所有人构建一个更加包容和无障碍的世界,现在正逢其时。

残疾包容仍然是人道主义与和平行动的一个新的工作领域。在困难和高风险的情况下开展行动会带来执行方面的独特挑战,因此需要更有针对性的支持,而且在某些情况下需要个性化支持,但是,这对残疾人的潜在积极影响也很大,因为残疾人是在这些情况下最需要援助和支持的群体之一。

冲突和危机的日益增多使这方面的行动变得更为必要。伊拉克和索马里的实例展示了和平行动如何能够将残疾包容纳入其任务规定,而在执行中取得的成就和经验教训对于鼓励其他方面仿效是至关重要的。在这方面,为和平行动提供有针对性的支持仍将是一个优先事项,以便在先行者建立的初步良好做法的基础上更上层楼。

工作人员的能力建设仍然是该战略取得成功的基础。这必须是本组织今后工作的一个优先事项,各级工作人员必须随时有机会提高关于残疾包容的知识和认识。为消除这一差距,两项量身定制的培训举措正在制定中,并将在2022年推出:与联合国系统职员学院合作开发的一个90分钟的关于残疾包容的全体工作人员在

线培训模块;与劳工组织及其国际培训中心合作开发的一个为期五周深度互动培训课程,以支持残疾包容协调人和其他直接从事残疾包容工作的人进行有针对性的学习。

各级工作人员日益认识到,与残疾人及其代表组织协商具有根本必要性。然而,若要转变观念,从而不仅在具体的残疾问题上而且在所有的工作领域都与残疾人协商,还需要有意识的努力和高级别参与。关于与残疾人协商的全系统准则提供了初步方向,而残疾人组织与各实体和国家工作队之间伙伴关系方面越来越多的实例将展示如何可以做到这一点。2022年与国际残疾人联盟共同推出准则将有助于更好地了解与各种各样的残疾人组织进行接触的好处,以便为联合国的工作提供参考借鉴和增加价值。此外,加强与这些组织的关系将使本组织更有能力首先帮助落在最后的人,从而增强其实现可持续发展目标的能力。

一些实体和国家工作队一直在增加对残疾包容的投入,但缺乏财政资源一再被认为是更加协调一致行动的障碍。虽然财政限制不应阻碍行动,但需要作出协调一致的努力,确保系统地投入现有资源,以促进残疾包容和无障碍环境,而不是维持现状。还需要更好地跟踪资源,以确定各个方案和项目在残疾包容方面的完成程度。为消除这一差距,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,制定了一个残疾包容标码,并以试点方式将该标码纳入了联合国秘书处企业资源规划系统(“团结”系统)。该标码将使秘书处各实体能够监测和报告方案和项目中的残疾包容程度。妇女署还编写了一份关于促进性别平等的残疾标码备选办法文件,以探讨将残疾标码纳入成果报告系统的机会。

最后,正如我一贯重申的,本组织的目标是成为残疾人的首选雇主。通过实施该战略,联合国正在改善办公场所的无障碍环境,建立更具包容性的人力资源做法,这将为提高工作人员队伍的多样性铺平道路。然而,在了解在系统中的工作的残疾人人数方面尚无任何机制,这限制了监测进展情况的能力。为了更好地跟踪加入本组织的残疾人人数,秘书处人力资源厅目前正在检视各种备选方案,以便在Inspira招聘系统中包括一个残疾情况自我认定问题。该机制将创造一个机会,可藉以改善申请人和残疾人员人数方面的数据收集,而且还有助于发现政策和程序中的差距和改善工作人员的多样性。目前,现有机制是秘书处工作人员调查,根据2021年的调查,2.9%的工作人员自我认定为残疾人。

第五节。

结论和建议

随着该战略的实施进入第四个年头,各级工作人员显然在各自领导层的支持下正在采取行动,在所有方案和业务中推进残疾包容。调查结果表明,自2019年以来已取得重大进展,但该战略为在残疾包容方面实现变革而设定的大多数基准仍未达到。同时,在联合国系统内,在实现残疾包容方面有越来越多可供借鉴的实际做法。我仍然全面致力于落实该战略,并承诺秘书长办公厅将支持该战略的实施,包括在和平行动等那些需要给予重点关注的领域。

主要负责人、联合国可持续发展小组和驻地协调员持续发挥领导力,对于保持残疾包容的势头和该战略取得成功而言依然是一个关键因素。我再次呼吁全系统高级领导层继续增强工作人员参与该战略执行工作的能力,扩大人力和财政资源分配,特别是在仍然业绩不彰的领域。

在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查范围内提交的报告表明,该战略的指标可用于跟踪联合国各项主流工作中的残疾包容情况,这一做法也可在其他主流环境中用于加强残疾包容方面的问责。因此,该战略有助于协调和优化各项工作,支持会员国和合作伙伴实施《2030年议程》,不让任何一个人掉队。

在本组织努力提高其残疾包容的标准和业绩时,必须继续利用会员国和私营部门的知识和资源,特别是在雇用和无障碍领域。通过携手合作,联合国系统和所有利益攸关方可以根据可持续发展目标8调整做法,制定新的基准,成为改造实际和虚拟职场以及工作队伍中残疾人任职人数的模范。

在要求联合国系统对残疾包容接受问责以及在确保为支持在这一领域取得进展提供资源方面, 会员国继续发挥关键作用。随着新的全球威胁和危机的出现, 必须保持警惕, 防止挪用用于残疾包容的资金, 因为这可能危及现有的少量资源, 损害过去几年来取得的一些来之不易的成果。

最后, 在实现残疾包容的道路上, 残疾人是联合国的关键合作伙伴, 因此, 与残疾人组织开展积极协商应成为联合国各项工作的中心。通过与残疾人合作, 本组织不仅在具体的残疾问题上、而且在其任务的所有领域能够更好地了解情况, 并有能力采取更具实效、更有效率的行动。我们希望残疾人组织对我们继续严格要求。

在执行该战略方面继续并加倍作出努力、承诺和投资, 现在正是时候。本组织还有很长的路要走, 不能在前进道路上止步不前。但这一旅程本身就是一个不断肯定成绩的过程, 这一过程可以鼓舞各方学习新知、分享收获和制定战略, 有利于在本组织的作为和价值观中增强凝聚力和一致性。我期待着共同继续这一旅程, 努力构建一个更加强大、更加包容的联合国, 为所有人赢得未来。

United Nations

One United Nations Plaza
New York, NY, 10017 USA

disabilitystrategy@un.org

A/77/344