



大会

Distr.: General
11 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程项目 72(a)

促进和保护人权：人权文书的执行情况

无障碍环境与《残疾人权利公约》及其任择议定书的现况

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 72/162 号决议提交，全面概述了残疾人无障碍环境，并介绍了各国政府、联合国系统各实体和民间社会组织在促进无障碍环境方面正在进行的努力和取得的进展。报告还提出最新资料，说明《残疾人权利公约》及其《任择议定书》的现况。报告最后提出了在执行《公约》和《2030 年可持续发展议程》方面加强残疾人无障碍环境的建议。



一. 导言

1. 无障碍环境指提供无论是虚拟还是实体的灵活的设施和环境，以满足每个用户的需求和偏好。这可以是容易接近、到达、进出、与之交互、理解或以其他方式使用的任何地方、空间、项目或服务。¹ 无障碍环境指在与其他人平等的基础上享用。为了实现这一目标，除提供通道外，还需要供残疾人使用的地方、空间、物品或服务。正如《残疾人权利公约》序言中确认，无障碍是包容所有人的社会和残疾人充分享有所有人权和基本自由的先决条件。提供无障碍环境要求消除针对提供和使用的环境和态度障碍。

2. 大会第 72/162 号决议请秘书长向大会第七十四届会议提交一份关于残疾人权利的报告，重点是无障碍环境问题和执行《公约》的相关挑战，包括关于《公约》及其《任择议定书》现况的章节。本报告根据《公约》的原则，概述了无障碍环境的现况，以期有效实施 2030 年《可持续发展议程》。报告还概述了与无障碍环境相关的国际规范和标准，并利用现有证据和研究说明全球残疾人在实体和虚拟环境中的无障碍状况。报告借鉴缔约国根据《公约》第三十五条提交的报告以及会员国、联合国各实体及区域和民间社会组织的其他投入，² 深入说明为改善无障碍环境所做的努力和取得的进展。报告还提供关于监测和评估无障碍环境方面的机遇和挑战的信息，最后提出了根据《公约》促进残疾人无障碍环境和执行《2030 年议程》的行动建议。

二. 与无障碍环境相关的国际规范和标准

3. 虽然《世界人权宣言》确定了残疾人的权利，但 2006 年通过的《公约》是第一份具有法律约束力的文书，其中包括一项关于无障碍的条款(第九条)，要求缔约国采取措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上进出物质环境，使用交通工具，利用信息和通信，以及享用向公众开放或提供的其他设施和服务，并查明和消除针对无障碍环境的各种障碍。

4. 2013 年，会员国在主题为“前进道路：2015 年之前及之后兼顾残疾问题的发展议程”的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

¹ 联合国经济和社会事务部，“无障碍环境与发展：将残疾问题纳入 2015 年后发展议程的主流”，ST/ESA/350。

² 秘书处发出普通照会后，收到了来自 34 个会员国(澳大利亚、巴林、布基纳法索、中国(包括中国香港和中国澳门)、哥伦比亚、刚果、萨尔瓦多、芬兰、德国、希腊、印度尼西亚、以色列、约旦、拉脱维亚、马耳他、墨西哥、摩纳哥、新西兰、北马其顿共和国、挪威、阿曼、秘鲁、大韩民国、罗马尼亚、塞内加尔、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、特立尼达和多巴哥、乌克兰、乌拉圭和津巴布韦)、欧洲联盟、秘书长残疾和无障碍问题特使、14 个联合国实体(拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国粮食及农业组织、国际民用航空组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国工业发展组织、万国邮政联盟、联合国毒品和犯罪问题办公室、世界卫生组织、联合国志愿人员组织、世界粮食计划署和世界知识产权组织)以及 4 个民间社会(康复国际、世界聋人联合会、世界残疾人联盟和包容性信通技术全球倡议)的投入。

级别会议成果文件(大会第 68/3 号决议)中强调,必须在发展和人道主义对策的所有方面确保残疾人无障碍环境,并承诺按照通用设计方法确保无障碍环境。成果文件是国际社会无障碍环境的里程碑。自那时起,无障碍环境已逐步被纳入其他发展和人道主义承诺,如 2015 年通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》,其中大会呼吁残疾人领导和推广普遍无障碍的应对、复原、恢复和重建办法,并使用通用设计原则。同年,国家元首和政府首脑以及高级代表在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中承诺为残疾人提供无障碍技术。2016 年举行的世界人道主义峰会推出《残疾人参与人道主义行动章程》,其中签署国呼吁通过在方案规划、政策和所有紧急情况重建中的通用设计,为残疾人提供无障碍服务和人道主义应对措施。随后,机构间常设委员会制定了《残疾人在人道主义行动中的权利准则》。《章程》中的这些承诺也是安全理事会最近通过的第 2475(2019)号决议的基础,安理会在该决议中确认必须将残疾人的意见纳入人道主义应急计划,以及冲突后恢复和重建规划,包括关于无障碍和合理便利的规划,并强调向受武装冲突影响的残疾平民、特别是妇女和儿童提供援助的好处。此外,《新城市议程》承诺促进在城市和人类住区采取措施,便利残疾人与其他人平等进出和享用。

5. 《2030 年议程》包括三个关于残疾人无障碍环境的目标:具体目标 4.A 呼吁建设和改进敏感顾及残疾问题的教育设施;具体目标 11.2 旨在为残疾人提供无障碍交通;具体目标 11.7 强调需要为残疾人提供无障碍公共和绿色空间。尽管在其他具体目标中没有明确规定,但成功实施《2030 年议程》需要根据《公约》在所有相关的可持续发展目标和具体目标中采取更广泛的无障碍方法。

6. 为了予以实施,应将无障碍环境概念转化为实际需求。通用设计的概念于 1990 年代提出,在《公约》中被定义为尽最大可能使所有人可以使用而无需作出调整或特别设计的产品、环境、方案和服务的设计。《公约》还规定,通用设计不应排除在必要时为某些残疾人群体提供辅助器具。与无障碍环境相关的另一个概念是合理便利,《公约》将其定义为根据具体需要,在不造成过度或不当负担的情况下,进行必要和适当的修改和调整,以确保残疾人在与其他人平等的基础上,享有或行使一切人权和基本自由。为了将无障碍环境和通用设计原则付诸实践,已经通过了相关的国际标准和准则。2011 年,国际标准化组织为建筑环境制定了国际标准,³ 使所有人,无论残疾与否,都能够独立接近、进入、使用、离开和撤离建筑物。该组织还为各种形式的信息和通信技术(信通技术)制定了国际准则和标准,如网页内容无障碍导则 2.0、信息/通信技术设备和服务无障碍导则以及软件无障碍和电子文档文件格式增强无障碍导则。国际数字出版论坛也发布了电子书无障碍导则。⁴

³ 国际标准化组织 21542: 2011 年标准。

⁴ 国际数字出版论坛, EPUB 3.2。可查阅: <https://www.w3.org/publishing/epub/epub-spec.html>。

三. 实体和虚拟环境的无障碍状况概述

7. 关于实体和虚拟环境无障碍状况的现有数据表明，无障碍环境远非普遍。农村地区的残疾人，尤其是边缘化群体的残疾人，在实体和虚拟环境无障碍方面面临更大的障碍。

8. 在发达国家，关于轮椅使用者无障碍环境的众包审查。^{5、6} 描述的无障碍状况反映了某些服务使用者的直接体验。这些审查覆盖了 120 多万个公共场所，主要是在发达国家，表明 53% 的教育设施、30% 的图书馆和 48% 的休闲设施被认为轮椅使用者无法进出。审查还表明，轮椅无法进出 31% 的公共厕所。关于保健设施，轮椅无法进出 20% 的医院、32% 的药店和 45% 的医生诊所。总体而言，轮椅无法进出 32% 的公共交通设施，以及 61% 的地铁站(难度最大)。在公众场所，超市和金融服务是最容易进出，可以进出 81% 的超市和 72% 的银行及使用 88% 的自动取款机。邮局等公共服务是最难获得的服务之一：其中 59% 无法获得。技术对于许多残疾人的独立生活至关重要，但无法进出 43% 的电子产品商店。

9. 在发展中国家，在撒哈拉以南非洲、拉丁美洲和亚洲选定国家收集的数据显示，⁷ 30% 的残疾人表示初级保健诊所进出不便，24% 的人表示医院进出不便，20% 的人表示学校进出不便，17% 的人表示无法使用家中厕所，32% 的人表示工作场所进出不便，30% 的人认为他们的住所需要改造才能完全无障碍，36% 的人认为无法使用交通工具，31% 的人认为治安官办公室、法院和警察局进出不便，33% 的人认为邮局进出不便。

10. 在灾害期间进行疏散的情况下，无障碍可能是生死攸关的问题。然而，在全球范围内，73% 的残疾人将面临疏散困难，6% 的人根本无法疏散。⁸

11. 关于虚拟环境，国际一级的信息有限。然而，对 193 个联合国会员国的国家在线门户网站的分析表明，它们的无障碍程度很低：2018 年，其中 61% 包含残疾人无法访问的功能，与 2012 年的 63% 相比，进展甚微。⁹ 移动电话和服务无障碍程度的提高仍然是信通技术市场中相对不发达的部分，但正在开发支持无障碍的技术，智能手机无障碍相关应用程序的数量正在增加。

12. 在讨论改进无障碍环境时，经常会引发的挑战之一是改造现有基础设施和设施的财务成本。然而，有证据表明回报往往抵消了成本。¹⁰ 具体而言，更大程度

⁵ 联合国经济和社会事务部，《残疾与发展问题报告：由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标》(2018 年)。

⁶ 经济和社会事务部根据 Socialhazen 的数据委托进行的研究。

⁷ 经济和社会事务部进行的分析。

⁸ 联合国减少灾害风险办公室，“面临灾害风险的残疾人士：联合国减灾办公室 2013 年关于面临灾害风险的残疾人士的调查——主要调查结果”，2014 年。

⁹ 联合国 2012 年和 2018 年电子政务调查报告。

¹⁰ 联合国经济和社会事务部，“关于残疾与发展的全球进展报告”，2015 年蓝本。

的无障碍有助于残疾人更多地参与劳动力队伍，使他们能够成为平等和富有成效的雇员和企业主。此外，在任何开发的初始阶段应用通用设计都有助于降低无障碍环境建设的成本。

四. 促进无障碍环境方面的努力和进展

13. 本节概述了会员国、联合国实体和民间社会根据《公约》第九条为在实体和虚拟环境中落实无障碍而采取的举措。

14. 对于会员国，这一评估是基于 2010 年 7 月至 2019 年 4 月期间 119 个会员国和欧洲联盟根据《公约》第三十五条向残疾人权利委员会提交的报告，以及 34 个会员国和欧洲联盟对秘书处发出的普通照会的答复。¹¹ 对于已提交不止一份或一份报告以及对普通照会作出答复的会员国，在下文的分析中考虑了所有来源。这些来源总共为 126 个会员国提供信息。除非另有说明，以下调查结果基于 126 个会员国的答复。

15. 对于联合国实体和民间社会组织，概览基于 14 个联合国实体和 4 个民间社会组织对普通照会的答复以及秘书处进行的研究。

A. 会员国

1. 国家法律和法令

16. 许多会员国通过了残疾人法律或法案，其中包括明确的无障碍环境条款或含蓄要求无障碍措施的条款。大约 92% 的人以法律或法令的形式采取了立法举措。区域划分显示，¹² 大约欧洲 97%、美洲 95%、亚洲 91%、大洋洲 86% 和非洲 84% 的会员国通过了以残疾人为重点的法律或令。例如，菲律宾残疾人法包含明确的无障碍条款，共和国第 7277 号法(即残疾人宪章)第二十五条规定，国家应确保实现无障碍环境，使残疾人能够进出公共和私人建筑和机构以及相关无障碍法律提及的其他场所。

17. 未表明有关于残疾人的法律或法令的会员国有其他立法规定，将残疾人作为享有平等权利或其需求得到承认的群体纳入。例如，阿根廷批准了关于视听通信服务的第 26.522 号法，其中规定，对于广播电视上的所有传输，为注册系统及信息、教育、文化和一般兴趣节目制作的本地信号应包括隐藏式字幕、手语和音频描述，供感官残疾者、老年人和可能难以理解内容的其他人使用。

18. 一些国家已有具体的无障碍环境法律。例如，芬兰关于建筑物无障碍的第 241/2017 号政府法令对无障碍建筑物的要求作出规定。安哥拉政府批准了一项无障碍法律提案，旨在建立一个全面、一致和有序的全民无障碍系统。

¹¹ 7 个会员国，即刚果、芬兰、摩纳哥、罗马尼亚、塞拉利昂、特立尼达和多巴哥和津巴布韦，尚未根据《残疾人权利公约》第三十五条提交报告，但针对普通照会提供了投入。

¹² 本报告中的所有区域分析都遵循联合国用于统计目的的国家或地区标准编码 (M49)(<https://unstats.un.org/unsd/method/m49/>)中定义的区域。

2. 国家行动计划和战略

19. 国家残疾计划和战略可特别侧重于无障碍环境,也可以通过侧重于残疾人的权利、需求和观点间接促进无障碍环境。就无障碍环境而言,计划和战略可能旨在消除建筑环境中的障碍,或针对阻碍信通技术无障碍的障碍。126 个会员国中约有三分之二(63%)提到已有一项国家计划、一项国家战略,或两者兼而有之,以解决残疾人无障碍问题或需要。然而,区域划分显示了各区域之间的差异:欧洲 77%的成员国制定了计划或战略,大洋洲 71%,美洲 64%,亚洲 61%,而非洲只有 44%。

20. 例如,在洪都拉斯,无障碍进出国家计划明确了公共和私营机构的责任,以使残疾人能够独立生活,并确保适当使用实体环境和信息技术。同样,欧洲联盟启动了数字议程,其中包括采取行动,促进包容性数字服务和系统评估无障碍环境,特别是在电子商务、电子身份和电子签名领域。从人选环境来看,新加坡在 2007-2016 年期间实施了一项为期十年的无障碍升级方案,以支持改进现有建筑。在斯洛文尼亚,通过改善残疾人无障碍建筑环境及信息和通信的国家准则解决无障碍问题,该准则也被称为无障碍斯洛文尼亚战略,其目标之一是消除实体障碍或通信障碍,并提供无障碍工作场所、知识平台和信息。2016-2026 年新西兰残疾战略也载有类似的目标。

3. 《公约》第九条规定的执行情况

21. 本节审查了《公约》第九条(无障碍环境)各项规定的执行情况,概述了会员国为遵守该条第 2 款的规定而采取的行动。

(a) 建筑、道路、交通和室内外设施,包括学校、住房、医疗设施和工作场所(第九条第一款第(-)项)

22. 在 126 个会员国中,约 89%介绍了为提高一种或多种基础设施或服务的建筑环境的无障碍程度所做的努力和采取的行动。在这方面,76%的干预措施针对公共建筑,57%针对教育设施,54%针对交通,37%针对道路升级,35%针对医疗设施,30%针对住房,23%针对体育设施。改善工作场所无障碍环境的努力更少(4%)。

23. 对公共建筑的干预涵盖各种设施和服务。例如,澳大利亚的法院现在提供轮椅通道、法庭助听环和口译服务。日本政府还一直在通过消除不平坦的台阶、建立多功能厕所和建造电梯改善法院的无障碍环境。在捷克,警察局进行了逐步调整,特别是通过安装了特别改装的入口门和额外的入口平台,以及指示残疾人入口的指示牌。贝宁采取措施,通过在该国三个省增加 40 个坡道改善了投票中心的无障碍环境。

24. 在交通方面,阿塞拜疆对站台进行了改造,可以在最繁忙的火车站无需走台阶就可乘坐火车,并引入了跪式公共汽车,以方便残疾人上下车。阿尔及利亚和巴林也采取了类似的干预措施,所有公共汽车都配备了残疾人无障碍设施。同样,在爱沙尼亚,2014 年在更换旧车辆和重建等候平台后,铁路对残疾人开放。在挪威,2010 年至 2013 年期间,473 个公共汽车站和 26 个枢纽站得到升级,以符合

通用设计原则。根据 2009-2013 年期间通用设计行动计划，作为国家交通计划的一部分，重点一直是升级国家高速公路沿线的交通枢纽和公交车站。蒙古安装了为盲人报站的装置，并在每个公交站上以书面形式为听障人士增加了公交车的名称和路线。巴西政府在 2011 年购买了 2 600 辆公共汽车，为 60 000 名残疾学生提供无障碍学校交通。哥本哈根地铁项目就是一个例子，从一开始就纳入无障碍政策。该项目与丹麦残疾人组织密切协商后实施，该组织帮助找到了最佳和最方便的解决方案，使地铁在实体上完全无障碍。

25. 无障碍学校和教育设施对于确保残疾儿童、青年和成年人接受教育至关重要。在布基纳法索，2015 年开展了一项关于学校状况的研究，共涵盖 6 685 所学校，研究表明 50% 的学校配备了坡道。2009 年，瑞典国家教育局提交了一份学校建筑无障碍清单，其中指出了差距，但观察到无障碍方面的积极趋势。在毛里求斯，148 所学校翻新了坡道，30 所学校配备了改装的厕所。墨西哥报告说，在六年内使 11 085 所学校无障碍的目标已经实现了 77%。

26. 道路无障碍程度提高使残疾人更加安全和独立。巴拿马在两个省修建了无障碍路线，方便残疾人进入医院、银行、官方行政办公室和其他景点。卡塔尔政府确保所有公共停车场、停车场以及购物中心和政府办公场所都有为残疾人保留的停车位。苏丹还根据 2003 年颁布的关于盲人在公共场所行动的条例，采取各种措施方便残疾人的个人行动，包括使用信号指示器和街道标志，改善道路无障碍情况。

27. 关于住房，在德国，私人房主和租户可以申请补助金，不论收入或年龄，用于消除出入住宅建筑的障碍(每年为该方案拨款 7 500 万欧元)。在加拿大，根据 2011-2014 年期间经济适用住房投资框架采取举措并提供资金，旨在促进安全的独立生活和支持翻新，包括为了残疾人。同样，在塞舌尔，Ile Perseverance 项目是政府社会住房援助方案中最大的住房项目，包括一项 2 056 套住房的计划，旨在对残疾人友好。大韩民国政府向农村地区残疾人住房翻新项目提供财政援助，以改善残疾人在农业和渔业社区的无障碍环境。

28. 关于医疗设施，在埃塞俄比亚，亚的斯亚贝巴城市设计和建设管理局采用在设计阶段早期解决无障碍问题的办法，导致 75 个卫生站中的 28 个对残疾人开放。在波斯尼亚和黑塞哥维那，根据改善卫生机构质量和管理的項目，所有理疗和康复中心以及所有重建的保健中心和家庭诊所都为残疾人消除了建筑方面的障碍和其他障碍。同样，在哥斯达黎加，国家康复中心的改建和卫生部 34 个新设施的建造包括：改造卫生设施；修建坡道；为残疾人安装带有辅助技术的标志和电梯；为残疾人提供无障碍设施。在肯尼亚，残疾人可以进出大多数保健中心，并遵守 2003 年《残疾人法》第 21 条，同时对 1980 年代初之前建造的保健设施进行翻新。

29. 残疾人的充分参与和独立生活也取决于参加娱乐活动和大型活动的机会。例如，在库克群岛，建造了国家电信体育场室内体育场，残疾人可以完全无障碍进出。同样，摩洛哥政府确保 2009 年和 2010 年在三个城市建造的体育场馆符合无障碍要求，例如提供坡道和特别改造的卫生设施。在马耳他，残疾人可使用大多

数体育设施；在萨尔瓦多，国家体育学院对体育设施进行了改造。沙特阿拉伯政府启动了一个国家项目，对全国各地的体育场馆进行现代化改造，以改善残疾人的无障碍环境。足球场正在安装无障碍平台，以使残疾人能够使用观众席，同时还建造了指定的厕所和通道。

(b) 信息、通信和其他服务，包括电子服务和应急服务(第九条第一款第(二)项)

30. 在 126 个会员国中，75%除制定立法文书外，还努力改善信息、通信和相关服务的无障碍环境。然而，这些工作的开展情况在不同区域参差不齐：美洲会员国和欧洲会员国分别有 91%和 90%开展了各项举措，而亚洲为 73%，非洲为 56%，大洋洲为 29%。在改善了信息、通信和相关服务无障碍环境的会员国中，83%采取了措施改善信息无障碍环境，61%改善了电子设备无障碍环境，59%改善了通信无障碍环境，34%改善了紧急服务无障碍环境。

31. 促进信息无障碍举措的例子包括卢旺达在国家电视台主要夜间新闻广播时提供手语同步传译以及新西兰在电视上播放公共卫生信息时加入字幕。蒙古公共和私营电视频道的新闻节目越来越多地配备手语播音员。巴拿马政府在全国各地配备了“信息广场”，提供免费互联网服务，其中 18 个为残疾人提供无障碍服务，包括一款对视觉残疾者和严重肢体残疾者而言无障碍的软件。

32. 在国家主导的无障碍通信工作方面，阿拉伯联合酋长国政府启动了“沉默回声”项目，以促进国家各机构与听觉或言语障碍者之间的沟通。在该项目下，企业建立了客户服务中心，提供电信服务进行手语传译、将手语翻译成书面文本或将口头和书面内容译成手语。同样，葡萄牙国家康复研究所有一条直接渠道，通过电子邮件、电话或面对面为残疾人提供量身定制的支持。突尼斯政府设立了 24 个配备残疾人友好设备的媒体和通信单位，各省一个。这些单位就一系列社会问题和各项服务提供通信和电子、互联网和媒体服务等若干远程服务。

33. 为残疾人提供无障碍电子设备是促进平等机会和权利的重要手段。在危地马拉，圣卡洛斯大学的中央图书馆有 3 台装有屏幕阅读器程序的计算机。2008 年至 2011 年间，立陶宛的公共图书馆也配备了装有屏幕阅读器程序的计算机。

34. 在应急服务方面，爱沙尼亚、哈萨克斯坦、卢森堡、马耳他、荷兰和斯洛文尼亚列出了旨在让这些服务更加无障碍的干预措施。例如，卢森堡政府在紧急服务呼叫中心为残疾人推出了短信服务，斯洛文尼亚政府开发了呼叫转录的技术解决方案。

(c) 无障碍标准、培训和其他规定(第九条第二款)

35. 在 126 个会员国中，73%拟定了无障碍使用向公众开放或提供的设施和服务的标准和导则(第九条第二款第(一)项)。几乎所有欧洲会员国(95%)都制定了标准，亚洲为 73%，大洋洲为 71%，美洲为 64%，非洲为 48%。只有 23%的会员国已采取措施，确保向公众开放或向公众提供设施和服务的私营实体在各个方面考虑为残疾人创造无障碍环境(第九条第二款第(二)项)，但 78%的会员国努力就残疾人面临的无障碍问题向各有关方面提供培训(第九条第二款第(三)项)。此类培训往往针

对公职人员、教师和服务提供者，重点包括提高认识、在解决残疾人需求时考虑技术层面、包容性教育和司法等。大约三分之一的会员国(36%)采取了干预措施，在向公众开放的建筑和其他设施中提供盲文标志及易读易懂的标志(第九条第二款第(四)项)。

36. 126 个会员国中约有三分之二(61%)采取措施提供各种形式的现场协助和中介，包括提供向导、朗读员和专业手语译员，以利向公众开放的建筑和其他设施的无障碍(第九条第二款第(五)项)。会员国的行动集中在为残疾人提供法律援助和译员，使他们能够诉诸司法系统并获取社会服务。除现场协助和中介外，60%的会员国的工作重点是促进向残疾人提供其他适当形式的协助和支助，以确保残疾人获得信息(第九条第二款第(六)项)。在新的信息和通信技术和系统方面，33%的会员国采取措施促使残疾人有机会使用这些技术(第九条第二款第(七)项)，但只有13%的会员国侧重于采取措施促进在早期阶段设计、开发、生产、推行无障碍信息和通信技术和系统，以便能以最低成本使这些技术和系统无障碍(第九条第二款第(八)项)。

B. 联合国系统

1. 开展技术合作以支持会员国

37. 联合国各实体一直在支持世界各地的会员国，以改进建筑环境和信息和通信技术无障碍。

38. 2016 年，经济和社会事务部推出了与埃塞俄比亚、肯尼亚、南非和赞比亚合作开发的包括无障碍环境学习模块的“非洲残疾人工具包”，¹³ 强调了无障碍环境的至关重要性，并提供关于无障碍环境的实用工具，包括国际规范性框架以及无障碍环境关键概念和原则方面的资料。该模块为因工作性质而关心或有责任解决无障碍环境问题的人设计，这些人包括民间社会、公共服务部门、国家人权机构、议会、发展机构、大学和私营部门人员。该工具包已用于针对非洲区域、国家和国家以下各级的政策制定者和残疾人组织代表开展大量培训课程。

39. 国际电信联盟(国际电联)的数字包容方案开发了关键资源，以支持成员国加快实施信通技术无障碍，其中包括国家网络无障碍方案“Internet for @ll”。该方案提供必要的专门知识，帮助各国确保包括残疾人在内的所有公民都能在线获取信息和通信服务。此外，国际电联于 2018 年在其数字包容方案下开展了专题、区域以及全球活动和会议，在国际电联超过 1 500 个成员和利益攸关方中就信通技术无障碍问题进行能力建设并提高认识。

40. 世界卫生组织(世卫组织)编写了关于残疾和突发健康风险管理的指导说明，其中侧重于作为紧急风险管理关键组成部分的无障碍环境。

41. 联合国各实体支持会员国在提高无障碍程度方面采取国家一级的干预措施。在阿尔及利亚，司法部在联合国开发计划署(开发署)的支持下，在其他部委、政

¹³ 可查阅：<https://www.un.org/development/desa/disabilities/news/dspd/toolkit-on-disability-for-africa.html>。

府机构和一些协会和组织的参与下启动了一个试点项目，为包括残疾人在内的弱势群体提供更好的诉诸司法的机会，并改善向他们提供的咨询、指导和援助。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)全球海上预防犯罪方案在索马里牵头了一个项目，为在摩加迪沙监狱和法院建筑群的设计和施工阶段纳入针对残疾人的最低硬性要求编列经费，其中涉及第一层的主要公共空间、坡道以及大门、牢房、法庭、医务楼和办公室的无障碍空间和无障碍厕所。

42. 此外，联合国儿童基金会(儿童基金会)为伊拉克营地提供的干预措施包括为残疾人提供水、卫生和保健总括服务，例如在这些营地提供无障碍厕所和淋浴。在约旦，难民营的卫生设施安装了轮椅进出坡道，并实施了空间无障碍标准，为儿童和青年提供学习机会、心理社会支持和生活技能培训(称为“我的空间”中心)。截至 2017 年，儿童基金会支持了难民营和收容社区的 233 个“我的空间”中心，所有这些中心都参与了核证程序，以确保达到无障碍标准。

2. 改善证据资料库以指导无障碍政策

43. 联合国各实体一直在努力改进证据资料库，以指导无障碍政策。世卫组织制定了示范残疾状况调查表，其中包括对个人环境中各种空间(例如社区服务、居所、学校、工作场所)的无障碍状况进行自报评估。2018 年，经济和社会事务部根据发展中国家残疾调查的数据和主要来自发达国家的众包数据，对来自学校、工作场所、法院、警察局、娱乐场所和其他场所的无障碍状况自报信息进行了分析。⁵ 会员国向联合国残疾问题自愿基金提供的捐款资助了这项研究。2012 年，经社部在 193 个会员国中开展了一项关于在线国家门户网站无障碍环境的调查。¹⁴

3. 联合国各实体的无障碍环境

44. 2010 年，经济和社会事务部、大会和会议管理部以及联合国人权事务高级专员办事处联合组建了联合国无障碍环境问题部门间工作队，目的是制定全秘书处的政策和准则，以改善残疾人参与联合国工作的无障碍环境并为残疾人的参与创造有利环境。秘书长于 2014 年发布了第一份关于联合国秘书处残疾工作人员就业和无障碍环境的政策文件(ST/SGB/2014/3)，其中承诺改善房地、设施、会议、服务、设备和信息的无障碍环境。

45. 秘书长按照大会第 70/170 号决议，于 2016 年公布了关于联合国在残疾人包容和无障碍环境现状方面的全面报告(A/71/344)。报告列出了联合国和联合国系统各组织在房地、会议服务和设施、信息和文件无障碍环境方面的各项改进。

46. 2018 年，秘书长呼吁审查了本组织将残疾问题纳入主流方面的业务，其中包括无障碍环境。审查显示，尽管取得了显著进展，但在一致或系统性提供无障碍环境方面进展仍然有限。审查的建议之一涉及制定无障碍环境和通用设计的战略方法，以确保联合国的所有服务都对残疾人无障碍，包括为此解决建筑环境以及信息和通信技术方面的障碍。

¹⁴ 《2012 年联合国电子政务调查：电子政务服务人民》(联合国出版物，出售品编号：E.12.II.H.2)。

47. 针对审查结果，制定了联合国残疾包容战略并于 2019 年 6 月启动。在该战略中，本组织承诺在其所有政策和方案中实施和应用通用设计原则，同时查明、解决和消除对无障碍环境的各项障碍。这一战略的成功执行将为联合国内残疾人无障碍环境的持久变革性变化奠定基础。

48. 联合国各实体甚至在联合国残疾包容战略获得通过之前就作出努力，使各自的建筑环境和信通技术更少障碍，以加强残疾人的参与和贡献。

49. 联合国维也纳办事处和毒品和犯罪问题办公室已采取步骤，通过使用随后上传到网络的同步闭路字幕，为各种会议的与会者改善无障碍环境，从而帮助没有前来参加会议的残疾人获取信息。所有工作人员都可以使用微软 Office 工具的文本转语音和语音转文本功能，以及 Adobe Acrobat 的文本转语音功能。

50. 联合国工业发展组织在 OpenText 16.2.6 版本上实施了知识管理和协作系统，该系统符合网眼内容无障碍导则 2.1 版本，确保残疾人在与其他人平等的基础上获取信息。

51. 世界知识产权组织无障碍图书联合会的全球图书服务是一个在线平台，用于支持实施《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》，并符合网页内容无障碍导则 2.0 版本的标准。该目录包括多种文件格式，包括数字盲文、数字无障碍信息系统文本和 EPUB 3.2 版本，并且有大量由真人朗读的高质量有声书。

52. 万国邮政联盟努力使残疾人能够无障碍地出入其大楼、道路、会议设施、餐厅和工作场所，而世界粮食计划署在一家工程公司的支持下于 2015 年评估了总部设施，以查明在残疾人无障碍环境方面的差距。

53. 在联合国人口基金总部，所有会议室和办公室都安装了盲文标志，并设有符合《美国残疾人法》的入口门、接待柜台和厕所。

54. 在联合国粮食及农业组织总部，安保事务控制室采用了残疾人位置跟踪系统，方便他们在紧急情况下撤离。

55. 在区域和国家两级，联合国各实体的实体无障碍标准差别很大。在一些地方，联合国实体运作的当地环境不稳定，可能会阻碍无障碍环境的改善。联合国志愿人员组织(联合国志愿人员)正在努力增加机构知识，以便通过志愿服务在国家一级促进残疾人的权利。自 2017 年以来，开发署-联合国志愿人员组织残疾青年专业人员人才方案一直在向多达 10 个开发署国家和区域办事处以及在总部部署联合国残疾志愿者，以继续建立高素质残疾专业人员人才管道，他们可以为在国家和全球两级实现可持续发展目标作出贡献。

C. 民间社会组织

56. 民间社会组织是实现残疾人无障碍环境的关键参与者。例如，世界残疾联盟对土耳其各地 500 名残疾人进行调查，以查明他们在使用信通技术方面存在的困难，并以此为基础制定了一项关于无障碍环境的城市条例，该条例之后在市议会

中获得通过。国际康复会(康复会)的各委员会以及工作和就业问题工作组一直与私营公司密切合作,以确保工作场所对于不同类型的残疾人而言均无障碍。例如,位于德国的康复会成员组织德国社会意外保险在说服柏林的私营企业根据无障碍要求修改各自工作环境方面发挥了重要作用,以便残疾人特别是那些进行了工伤后康复的残疾人一旦完成康复就可以恢复工作。

57. 为了了解金融服务无障碍环境方面的实践现状,全球包容性信通技术倡议通过两项不同的研究收集了相关数据。第一项研究包括为汇编信通技术无障碍进度报告第三版所做的工作,该报告侧重与信通技术和辅助技术有关的《公约》条款的执行情况。第二项研究包括对残疾人和老年人的财政普惠进行有针对性的重点调查。

五. 无障碍环境的监测和评价

58. 在努力加强数据收集和信息系统的同时,会员国和国际组织需要加紧努力,更好地监测和评估无障碍环境状况。必须投资于收集数据和制定无障碍指标,以监测和评估执行《公约》第九条的进展情况。可以通过官方数据来源进行无障碍环境监测,这些数据来源包括针对政府大楼无障碍环境的国家评估,以及就学校、工作场所和其他地点的无障碍环境面向残疾人开展的国家调查等。

59. 可以在确保用户隐私的同时利用其他数据收集手段补充这些来源,例如通过众包应用程序从下往上获取设施无障碍环境方面的信息。一些免费的在线和智能手机应用程序使用户可以公开评价世界上任何设施对轮椅使用者而言的无障碍情况。来自各种应用程序的用户评价已整合到一个可免费访问的在线数据库中,以方便将这些信息用于宣传和决策。¹⁵ 目前的信息主要针对发达国家的设施。然而,发展中国家的移动因特网接入日益增多,可以在发展中国家进一步推广这些来源。今后的工作可以侧重于向发展中国家的残疾人宣传这些应用程序并加以拓展,以获取关于任何类型残疾(目前的应用程序主要着眼于轮椅使用者)的无障碍环境信息。无障碍环境众包信息的优点是反映了用户的直接体验,经常更新,而且几乎是免费的。

60. 制定和公布关于残疾人无障碍使用信通技术的可比数据也至关重要。缺乏此类数据对了解影响残疾人的数字鸿沟的严重程度以及制定有效的政策解决方案消除这种鸿沟构成障碍。同样,需要开发和提供更多关于工作场所无障碍环境的数据。为了服务残疾人,所有官方数据都应按照《公约》第三十一条的要求以无障碍格式提供。

六. 结论和建议

61. 正如之前各节所述,许多会员国通过了具体的法律规定,以促进残疾人的无障碍环境。然而,调查结果显示,需要加紧努力填补现有的无障碍环境差距,确

¹⁵ www.accessibility.cloud/。

保残疾人能够独立生活,并在与其他人平等的基础上参与社会活动。更具体而言,本报告重点提到五个主要挑战。

62. 第一个挑战涉及各区域在落实《公约》第九条时参差不齐的状况,这突出了在实现无障碍环境的能力方面存在区域差异。特别需要在非洲和大洋洲进行能力建设。

63. 第二个挑战涉及在不同社会领域落实无障碍环境时参差不齐的状况。工作场所明显缺乏无障碍举措,缺乏针对私营行为体的无障碍环境要求。

64. 第三个挑战是从可访问性转向无障碍环境。无障碍环境不仅仅是可访问性,它体现了实体和虚拟环境中的可访问性,以及产品、方案和服务的可取得性和可用性。许多国家通过了法律或方案,保障残疾人接受教育、进出工作场所、获得服务和信通技术等。然而,如果这些环境对残疾人有障碍,则给予这种访问性并不一定导致无障碍环境。

65. 第四个挑战是在信通技术设计和开发的早期阶段缺乏对无障碍环境的关注。无障碍环境仍然是信通技术市场中相对不发达的部分,但是网络和信通技术标准日益得到使用。需要推广这些标准,以促进无障碍技术的发展。

66. 第五个挑战源于国家无障碍干预措施和努力的性质,这些措施和努力往往侧重于行动障碍。在落实无障碍环境方面,应考虑不同残疾类型和严重程度的人。咨询残疾人将是收集不同类型残疾人的观点的关键所在。

67. 无障碍环境对于落实《公约》和《2030 年议程》而言既是手段也是目标。缺乏无障碍环境是造成残疾人被排斥的根本障碍,迫切需要解决这一问题,以促进残疾人独立生活并参与社会和发展。

68. 因此,会员国不妨审议以下建议:

(a) 制定和实施无障碍环境立法、政策和战略,以消除残疾人面临的对无障碍环境的各种障碍,特别关注交通、保健、教育、司法系统和信通技术以及娱乐和文化活动及体育运动方面的障碍;

(b) 与残疾人及其代表组织和其他相关利益攸关方密切协商,对无障碍环境相关法律和政策进行全面审查,以查明、监测和解决立法与实施方面的差距;

(c) 对于现有和新产品、建筑物和其他实体环境、信通技术和服务,包括这些领域的研究和开发,促进使用通用设计和无障碍环境国际标准;

(d) 扩大无障碍环境标准的范围,以涵盖所有类型的环境,并确保向任何性别及所有年龄和类型的残疾人提供无障碍环境;

(e) 确保减少灾害风险工作无障碍而且包容残疾,并将无障碍环境列为灾后重建工作的优先事项;;

(f) 与残疾人、他们的代表组织和技术专家合作,有系统并持续地提高对无障碍环境所有方面的认识;

(g) 收集数据并探索其他证据来源，如众包等，以增加无障碍环境可靠数据的可取得性，促进政策的有效制定、执行和监测；

(h) 对所有利益攸关方、包括地方当局进行持续的能力建设，促进无障碍环境标准的应用和监测；

(i) 建立和加强无障碍环境方面的协调和问责机制，包括足够的能力和适当授权，以确保计划、战略和标准化得到实施和加强；

(j) 在关键的利益攸关方之间分享无障碍环境方面的良好做法，包括通过无障碍环境全球在线知识平台；

(k) 在各国政府、联合国实体、政府间组织、包括残疾人组织在内的民间社会组织以及私营部门之间建立伙伴关系，以推动无障碍环境方面的工作。

附件

《残疾人权利公约》及其任择议定书的现况

截至 2019 年 7 月 31 日提交本报告之时，自《残疾人权利公约》于 2007 年 3 月 30 日开放签署以来，共有 179 个缔约国和 162 个签署国。欧洲联盟作为一个区域组织也批准了《公约》。此外，《任择议定书》共有 96 个缔约国和 94 个签署国。

《公约》及其议定书的现况可在网上查阅。《公约》所有签署国、批准国和加入国名单可在线查阅：[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I V-15&chapter=4&clang=_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I%20V-15&chapter=4&clang=_en)。《任择议定书》所有签署国、批准国和加入国名单可在线查阅：[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I V-15-a&chapter=4&lang=_en&clang=_en/](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I%20V-15-a&chapter=4&lang=_en&clang=_en/)。
