



大会

Distr.: General
17 August 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

临时议程* 项目 72(a)

促进和保护人权：人权文书的执行情况

联合国系统中的残疾包容

秘书长的报告

摘要

随着《2030 年可持续发展议程》的通过，联合国会员国承诺不让包括残疾人在内的任何人掉队。联合国残疾包容战略是我对支持会员国实现《2030 年议程》和落实《残疾人权利公约》的承诺。

在 2019 年 6 月启动该战略时，我指出，联合国将以身作则，提高从总部到外地所有工作支柱的残疾包容标准和业绩。本报告概述了在整个联合国系统为残疾人实现革命性持久转变而采取的一些初始步骤。

在这方面，报告反映了自“战略”启动以来联合国取得的明显进展。报告借鉴了联合国各实体在“战略”实体问责框架下提交的进度报告和联合国国家工作队关于残疾包容的问责记分卡，确立了第一个全面基线，可根据该基线评估全系统在残疾包容方面取得的进展。报告还强调了在实现残疾包容方面的挑战和机遇，包括与冠状病毒病(COVID-19)有关的挑战和机遇，以及兼顾残疾问题的应对和恢复努力，并突出了需要进一步采取行动和做出持续努力以及需要会员国支持的关键领域。

鉴于该战略是 2019 年才启动的，本报告展示了联合国系统为残疾人建设一个更具包容性的联合国，从而推动为所有人建设一个更具包容性、更无障碍和更可持续的世界的初步努力。

* A/75/150。



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 74/144 号决议提交的，大会在该决议中请我向大会第七十五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。
2. 本报告分为七节。导言之后，第二节概述联合国在残疾包容方面取得的进展，包括“战略”的通过；第三节报告在实体和国家两级执行“战略”的第一年情况；第四节侧重说明冠状病毒病(COVID-19)的应对和恢复工作；第五节审议执行“战略”的总体行动；第六节重点介绍挑战和机遇；供大会审议的结论和建议载于第七节。
3. 报告分析了 57 个在“战略”实体问责框架下提出报告的联合国实体和作为定向推出工作的一部分完成残疾包容问责记分卡的 7 个联合国国家工作队提供的信息。¹

二. 推动在联合国系统中实现残疾包容

4. 残疾包容是维护人权、可持续发展、和平与安全的必要条件，也是《2030 年可持续发展议程》不让任何一个人掉队承诺的核心所在。致力于落实残疾人权利不仅是一个正义问题；这是对共同未来的投资。
5. 然而，残疾人仍然是最受排斥的群体之一，包括在获得教育、医疗服务和就业机会以及参与政治决策方面。他们代表了各种各样的人群，有着不同的缺陷和支助需求，整个生命周期都在行使自己的权利方面面临着巨大障碍。有些群体甚至面临更严重的边缘化，例如残疾妇女、儿童和老年人、聋盲人士以及智力和心理残疾人，他们更有可能被排除在服务之外，被安置在收养机构中，遭受更多的暴力、忽视和虐待，包括性暴力和性别暴力。
6. 全球性的 COVID-19 危机使残疾人的处境更加引人注目。正如我在 2020 年 5 月发布的关于对 COVID-19 采取兼顾残疾问题的应对措施的政策简报中强调的那样，残疾人是受这一大流行病打击最严重的人群之一，感染率和死亡率更高。² COVID-19 的社会经济和人道主义影响正在加深先前存在的与残疾相关的不平等，并有可能进一步加剧这些不平等。这就是为什么我一开始就呼吁与残疾人及其代表组织协商，设计和实施兼顾残疾问题的应对和恢复措施，以促进发展更具包容性和无障碍的社会。

¹ 在本报告中，“实体”一词是指秘书处主要组织单位、各基金和方案以及包括专门机构和相关组织在内的联合国系统其他组织。

² 见 www.un.org/en/coronavirus/disability-inclusion。

7. 本进度报告是在世界面临前所未有的多重挑战和新机遇的关键时刻发表的。同时，2020 年是联合国成立及其《宪章》颁布 75 周年，也是启动可持续发展目标行动十年的一年。从 1950 年代大会和经济及社会理事会发布的第一批决议到 2006 年通过的《残疾人权利公约》，联合国系统和会员国一再重申对残疾人权利和包容残疾人的承诺。将残疾人明确纳入《2030 年议程》，随后于 2019 年通过了安全理事会关于武装冲突中残疾人问题的第一项决议(第 2475(2019)号决议)，都强化了在《宪章》中作出的在本组织所有支柱中为所有人民服务的承诺。此外，会员国一直认为联合国有必要进一步加强无障碍环境和将残疾包容纳入主流。³

8. 全球议程对残疾人的高度重视已使联合国系统采取行动，并为通过联合国残疾包容战略奠定了基础。⁴ 该战略为在联合国所有支柱、各方案和业务以及从总部到外地的残疾包容方面取得有意义、可持续和具有变革性的进展提供了基础和必要工具。该战略是使联合国能够支持会员国履行国际人权、发展和人道主义承诺的重要工具。这也是在世界各地展现残疾包容努力的一种方式。

9. 该战略于 2019 年 6 月启动，是 2018 年 4 月在整个组织对残疾主流化方法进行审查的结果。在近 60 个联合国实体、机构间网络和民间社会组织的参与下，并与会员国进行协商后，《残疾人权利公约》机构间支助小组的全系统行动工作分组牵头制定了该战略。该战略通过对 21 个实体的试点进一步得到验证。它沿循了《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》的模式。

10. 该战略是联合国有史以来第一个有关残疾包容的全系统机制，并为加快进展和衡量变化提供了一个具体的问责框架。这项政策体现了联合国有关残疾包容的愿景，再次申明本组织最高层的一项共同承诺。它还列出了联合国在实现残疾包容的目标方面将重点关注的领域和职能。

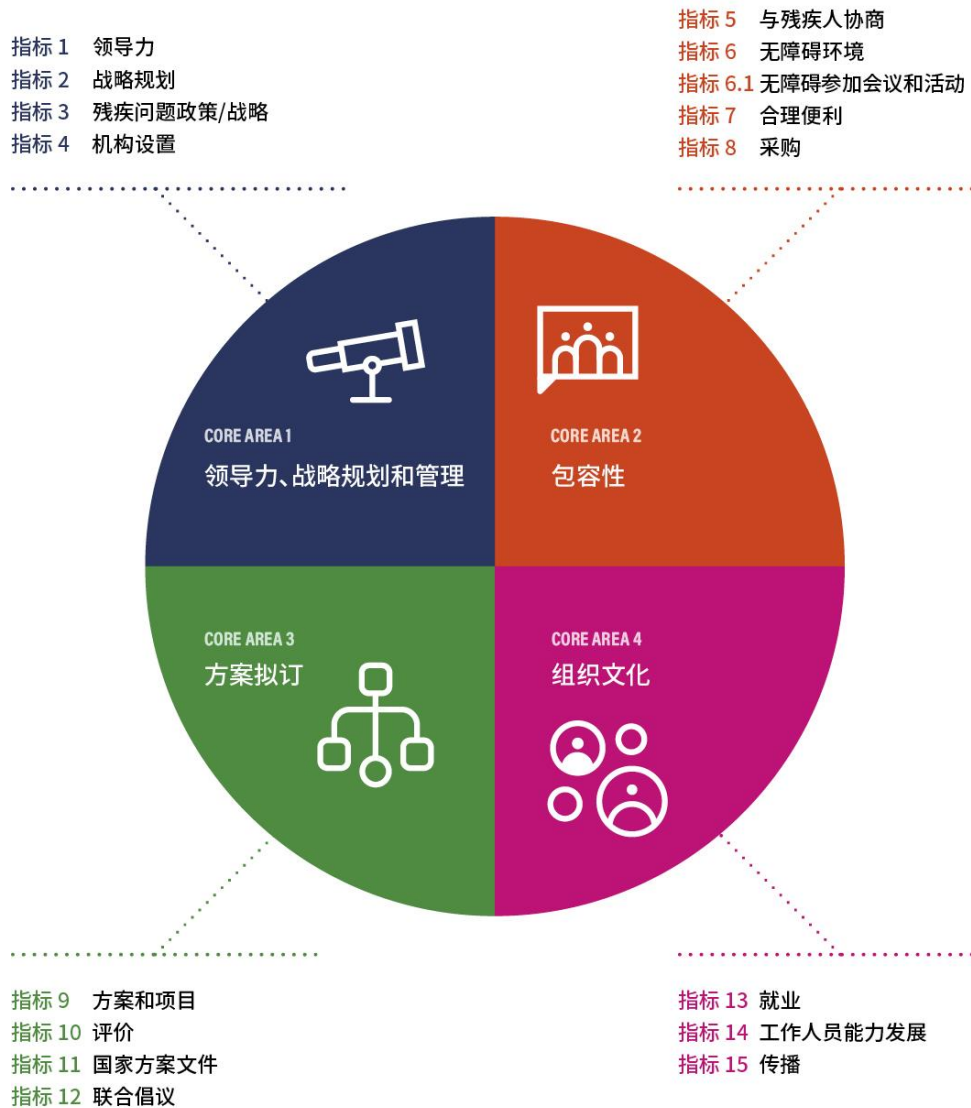
11. 问责框架跟踪整个系统的政策执行情况。它有助于评估联合国将残疾包容纳入主流的工作取得的进展和存在的差距，以期推进全系统规划和行动，促进协同增效，减少重复。问责框架包括两个相关组成部分：实体问责框架和联合国国家工作队残疾包容问责记分卡。每个部分都包括一套共同制度指标，侧重于四个核心领域：领导力、战略规划和管理；包容性；方案拟订；组织文化(参见图一)。

³ 见大会第 64/154、66/229、67/160、70/145、70/170、72/162、74/144 和 74/253 号决议。

⁴ 见 www.un.org/en/content/disabilitystrategy/。

图一

战略的核心领域



12. 鉴于领导力对战略的成功至关重要，我在秘书长办公厅内指定了一名政策问题高级顾问，以提供高级别指导，并促进全系统协调执行战略。她由一个专职小组提供支持。

13. 我欢迎会员国对该战略表达的支持，包括在大会第 74/144 号决议和人权理事会第 43/23 号决议中表达的支持。安全理事会第 2475(2019)号决议也注意到该战略的现实意义。

三. 联合国残疾包容战略的执行

14. 该战略于 2019 年 6 月启动后开始执行。正如战略所概述的那样：

‘残疾包容’一词是指根据《残疾人权利公约》的规定，各类残疾人切实参与，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制定和实施协调一致的系统方法，包括在内部和外部。

A. 基准报告

15. 联合国各实体应邀就 2019 年“战略”的实施进展情况提出报告。本进度报告提供的结果是联合国系统残疾包容工作的第一个全面基线，并为衡量本组织未来业绩奠定了基础。

16. 鉴于各实体在残疾包容方面的起点不同，实体问责框架的指标由累进基准组成，采用自我评估的五分评级系统，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”。“达到要求”评级是所有实体都应该努力达到的最低要求；随着时间的推移，各实体应致力于超过要求，这符合本组织以身作则的愿望。各实体应提供支持自我评估评级的证据，并需要提供行动计划，说明它们将如何在残疾包容方面取得进展，并概述需要改进的领域、时间表和实体内部的责任。虽然整个联合国系统都应按照该框架进行报告，但鉴于实体职能和架构各不相同，并非框架中的每一项指标都适用于每个联合国实体。

17. 2019 年共有 57 个实体根据该框架提出了报告，包括：36 个秘书处实体，包括 4 个区域委员会和 12 个维持和平行动和特别政治任务；7 个基金和方案；7 个专门机构；以及 7 个其他相关实体。⁵ 鼓励报告实体以无障碍格式公开其

⁵ 提出报告的实体按分析类别归类如下：(a) 秘书处：发展协调办公室、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、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、裁军事务厅、联合国人权事务高级专员办事处、内部监督事务厅、法律事务厅、非洲问题特别顾问办公室、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室、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、联合国气候变化框架公约秘书处、联合国减少灾害风险办公室、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、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、秘书长大湖区问题特使办公室、联合国阿富汗援助团、联合国伊拉克援助团、联合国南苏丹特派团、联合国西非和萨赫勒办事处、联合国中亚地区预防外交中心、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、联合国索马里援助团、联合国索马里支助办公室、联合国哥伦比亚核查团和联合国停战监督组织/联合国中东和平进程特别协调员办事处；(b) 基金和方案：联合国人类住区规划署、联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国志愿人员组织和世界粮食计划署；(c) 专门机构：联合国粮食及农业组织、国际民用航空组织、国际劳工组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、万国邮政联盟和世界卫生组织；(d) 其他实体和相关实体：国际贸易中心、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国难民事务高级专员公署、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、国际移民组织和联合国艾滋病/艾滋病联合规划署。

报告。秘书长办公厅的专职小组向各实体提供了技术支持，以确保评级的准确性和一致性。

B. 实体一级的问责

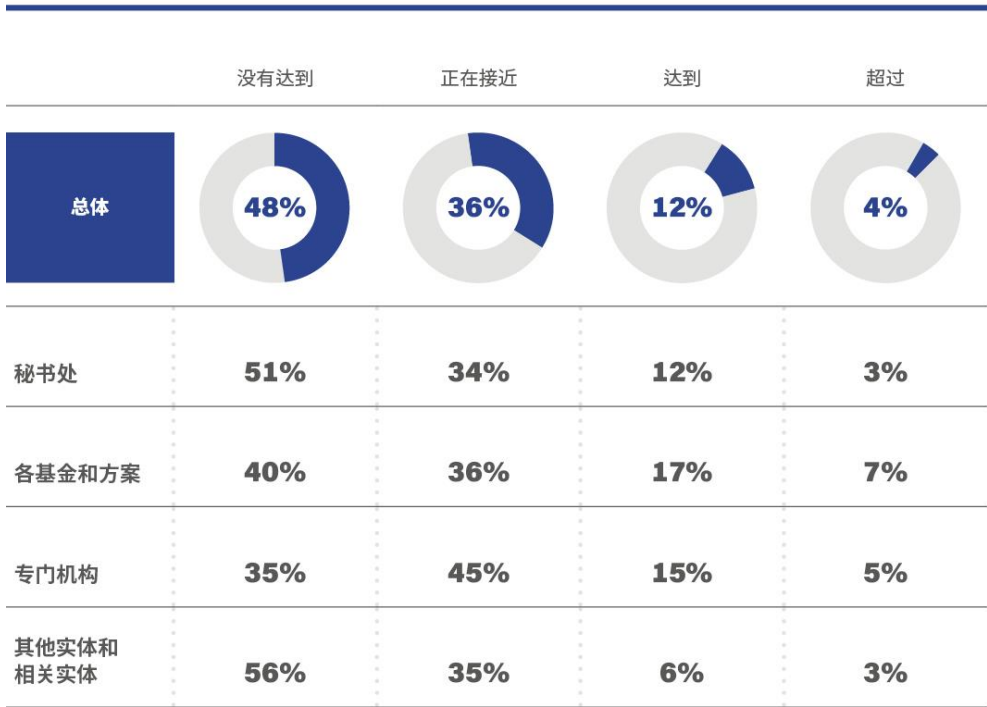
18. 为便于分析系统业绩，根据联合国组织标准分类将各实体分为四类，并按业绩指标对问责框架的四个核心职能领域进行了分析。鉴于维和行动和特别政治任务的性质不同，我们将其分开分析。

1. 联合国系统整体业绩

19. 基线结果表明，联合国各实体已开始就残疾包容问题采取行动。然而，要使大多数实体达到业绩指标，还需要改进。总体而言，联合国系统在 48% 的指标上没有达到要求，在 36% 的指标上接近要求，在 12% 的指标上达到要求，仅在 4% 的指标上超过要求(见图二)。

图二

2019年按实体类型分列的联合国系统评级



20. 各基金、方案和专门机构分别在 24%和 20%的指标上达到或超过要求，这是很有希望的，表明这些实体在残疾包容方面的业绩更好。此外，它们分别在 36%和 45%的指标上接近要求，这表明它们已经在实现残疾包容方面采取了初步步骤。

21. 秘书处在 15% 的指标上达到或超过了要求, 在 51% 的指标上没有达到要求。虽然在一些领域需要取得进展, 但秘书处在 34% 的指标上接近要求。在秘书处内部, 一些部、厅和区域委员会的业绩更好, 在 17% 的指标上达到或超过要求, 在 39% 的指标上接近要求。其他实体和相关实体在 9% 的指标上达到或超过要求, 在 56% 的指标上没有达到要求。

22. 评级最高的业绩指标是“联合举措”, 48% 的联合国实体达到或超过要求, 其次是“机构设置” (23%)、“国家方案文件” (22%) 和“无障碍环境” (21%)。其余指标的业绩明显较低, “采购” (82%)、“沟通” (72%) 和“与残疾人协商” (69%) 等指标没有达到要求的评级最多。所有这些领域都需要优先关注。

领导力、战略规划和管理

23. 高级领导人的承诺对成功执行战略至关重要, 因为它推动整个组织的变革。为了达到领导力指标的要求, 高级领导人必须通过内部和外部沟通、审查和修订实体政策和战略以及建立问责机制, 显示对残疾包容的承诺。14% 的实体达到了这一指标的要求, 只有 2% 超过了要求, 但 68% 的实体正在接近这些要求, 这一事实表明, 领导层对残疾包容的承诺正在增加(见图三)。专门机构、基金和方案在这一指标方面的业绩较好, 29% 达到要求。

图三



24. 为了满足战略规划的要求，各实体必须以有意义的方式将残疾包容纳入其战略规划文件，包括使用按残疾和性别分列数据的指标。虽然 18%的实体已将残疾包容纳入其战略计划，但 44%的实体没有达到这一指标的要求。从比较积极的角度看来，38%的实体正在接近要求，这意味着它们在其主要战略规划文件的概览或序言中明确说明了它们对残疾包容的承诺。值得注意的是，29%的基金和方案报告自身超过了要求，一些实体在其战略文件中特别强调了性别平等和增强残疾妇女和女童权能。

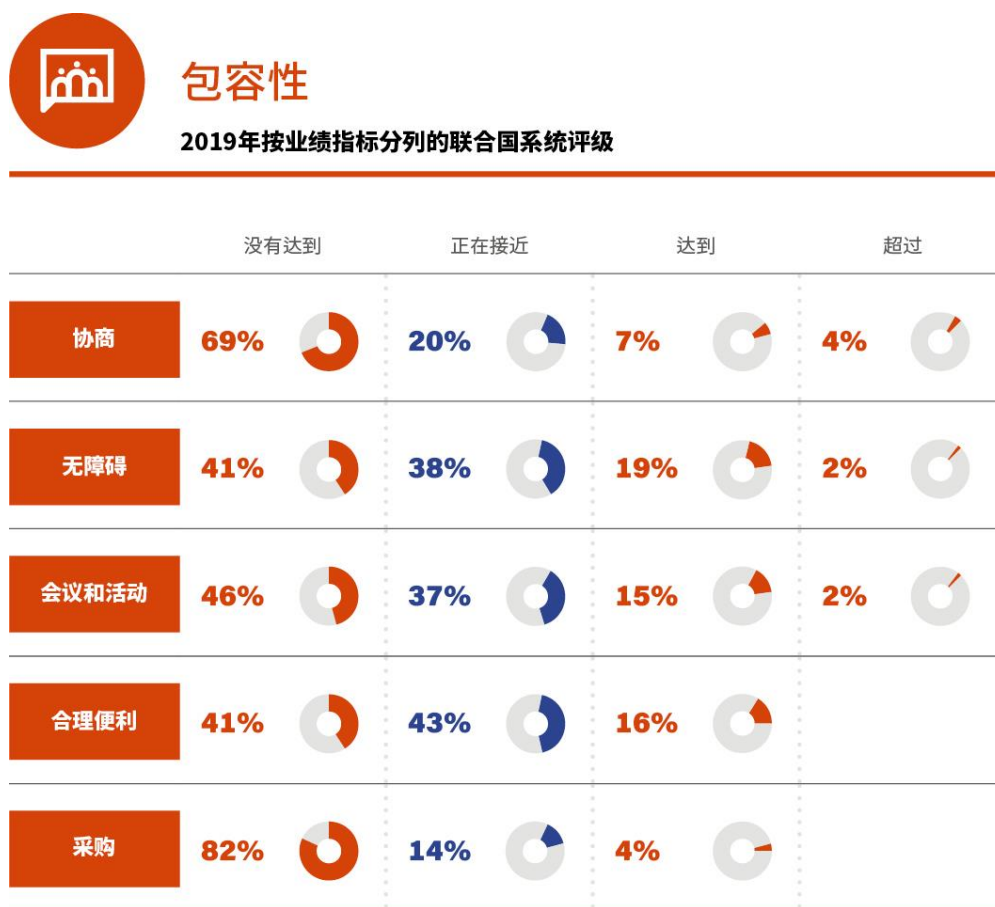
25. 根据有关残疾问题政策和(或)战略的指标，各实体必须制定残疾包容政策和(或)战略，对其执行情况进行评估，并核实是否定期向实体理事机构提供了执行情况报告。各实体有 60%的情况没有达到这些要求，有 10%的情况达到这些要求。令人鼓舞的是，30%的实体正在接近要求，这意味着它们已经制定了关于残疾包容的具体政策和(或)战略。基金和方案以及其他实体和相关实体达到这一要求的比率较高(29%)。

26. 关于机构设置，各实体必须设置一个在基于人权的残疾问题处理办法方面拥有实质性专门知识的单位或个人，以及一个至少每年举行一次会议的残疾包容问题协调人网络。虽然 72%的实体报告设有此种单位或个人，但只有 23%的实体报告有协调人网络，28%的实体没有达到这些要求。如果没有强有力的机构设置，各实体不太可能成功实施其残疾包容政策或战略。

包容性

27. 与残疾人密切协商并与残疾人组织结成伙伴关系是残疾包容的关键。虽然各实体报告与残疾人及其代表组织进行了协商，包括那些面临更大边缘化风险的残疾人，如残疾妇女和处于人道主义局势中的残疾人，但这种协商没有以系统、包容和无障碍的方式进行。因此，69%的实体没有达到这一指标的要求，而 20%的实体正在接近这些要求，11%的实体达到或超过了这些要求(见图四)。

图四



28. 为达到无障碍指标的要求，各实体应进行了基线评估，并已制定和实施无障碍政策。就这一指标而言，21%的实体达到或超过要求，而41%的实体没有达到要求，其他实体和相关实体中获得“没有达到”评级的比例很高(72%)。在会议和活动的无障碍环境方面，37%的实体正在接近要求，17%达到或超过要求。这些结果证明了联合检查组在其关于加强残疾人无障碍参加联合国系统各种会议的报告(JIU/REP/2018/6)中的结论。

29. 合理便利使残疾人能够在不同的困难环境和场所，包括办公空间、能力建设、旅行、会议和活动中，在与其他人平等的基础上参与和行使他们的权利。关于这一指标，59%的实体要么已经制定了合理便利政策和(或)战略(16%)，要么正在制定政策和(或)战略(43%)。值得注意的是，57%的基金和方案已经达到了这一指标的要求。有4家实体创建了合理便利基金，这是一个很好的范例，其他实体可以效仿。

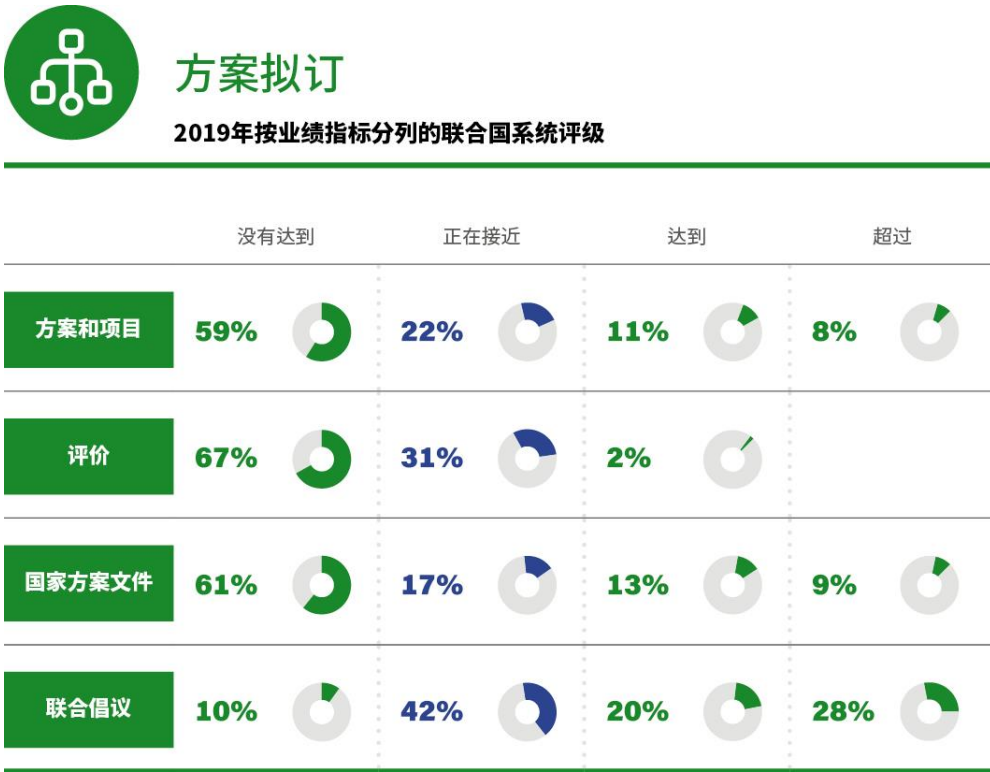
30. 采购指标要求各实体确保各方案和业务的无障碍和兼顾残疾问题的采购。作为一个系统，如果联合国不努力实现这一目标，它将无法确保所获得的货物和服务是无障碍的，或者不会造成新的障碍或进程本身不方便参与。就这一指标而言，82%的实体没有达到要求，14%的实体正在接近要求，而只有4%的实体达到了要

求。秘书处已采取步骤，在联合国采购司网站上纳入无障碍功能，以达到这一指标的要求，鉴于联合国采购系统的集中性质，这将对全系统产生影响。这些措施使残疾人更容易获得秘书处潜在的投标机会。

方案拟订

31. 根据关于方案和项目的指标，各实体必须采纳关于将残疾包容纳入整个方案和项目周期主流的指导意见，并开展最低水平的残疾包容方案和项目。在执行方案和项目的实体中，19%达到或超过要求，22%正在接近要求(见图五)。其他实体和相关实体在这一指标上仍然落后，86%没有达到要求。有两个实体使用了残疾标记，以跟踪分配给残疾工作的资源，从而加强问责。2019年，7个致力于人道主义行动的实体开展合作，确保将残疾人纳入人道主义应对计划。

图五



32. 在评价方面，各实体必须采用兼顾残疾问题的评价准则，并将残疾包容纳入其整个评价过程的主流。就这一指标而言，67%的实体没有达到要求，31%的实体正在接近要求。有一个实体达到了这一指标的要求。加强评价中的残疾包容将有助于联合国促进机构问责和学习。

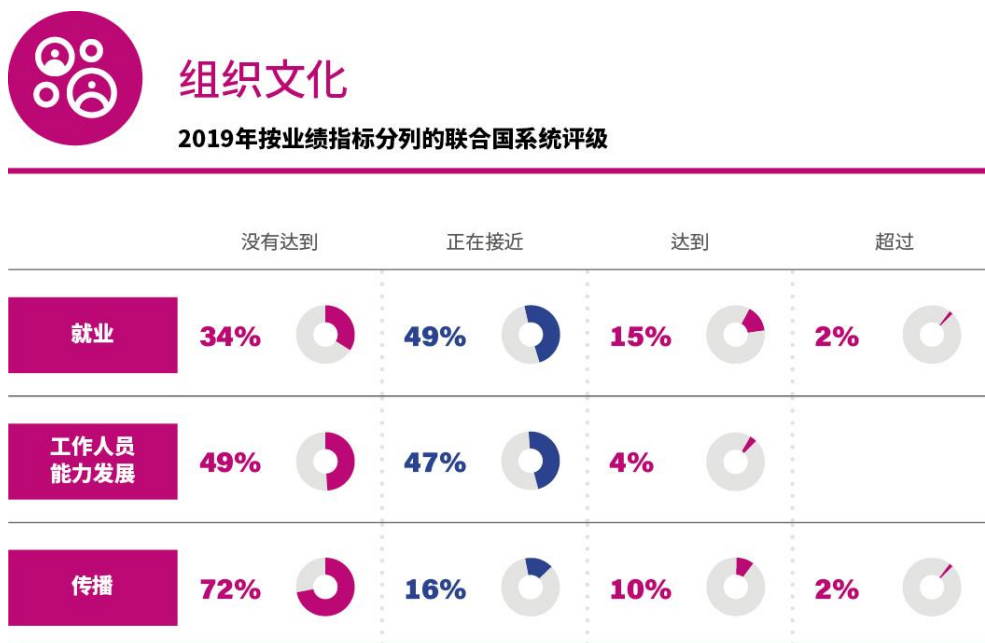
33. 在国家方案文件方面，各实体必须通过指导、主流化和知识管理使国家方案文件兼顾残疾问题。在就这一指标提出报告的所有实体中，22%达到或超过要求，17%已经接近要求，这意味着，至少它们关于国家方案文件的指导意见将残疾包容纳入了主流。专门机构更领先一步，33%达到或超过要求。

34. 要达到联合举措指标的要求，一个实体必须至少参与一项残疾包容联合方案或举措，并参加机构间协调机制。这是实现程度最高的指标，20%的实体达到要求，28%的实体超过要求。这一结果反映了机构间机制，如《残疾人权利公约》机构间支助小组和机构间常设委员会残疾人融入人道主义行动问题工作组以及联合国促进残疾人权利伙伴关系发挥的积极作用。

组织文化

35. 就业指标衡量在人力资源领域，包括就业政策和战略、残疾工作人员满意度和工作队伍中残疾人数方面的残疾包容状况。就这一指标而言，15%的实体达到要求，2%超过要求(见图六)。虽然 66%的实体实行了与残疾雇员有关的就业政策或战略，但一些实体没有进行满意度调查，或者在进行调查时，残疾雇员报告的满意度低于员工总体报告的满意度。例如，在秘书处一级，2019 年联合国工作人员参与度调查包含一个关于残疾的自我认同问题。结果表明，认为自己残疾的工作人员的满意度略低于其他工作人员。就这一指标而言，34%的实体没有达到要求。

图六



36. 在工作人员的能力发展方面，各实体必须确保向各级工作人员提供关于残疾包容的培训机会、学习活动和资源。就这一指标而言，4%的实体达到要求，这意味着这些实体的工作人员必须成功完成残疾包容方面的学习活动。与此同时，49%的实体没有达到要求，47%的实体提供了残疾包容方面的学习和培训机会，但这些学习的完成并不是强制性的。能力建设是制定和实施包容残疾人的政策、战略、方案和行动的先决条件。

37. 为达到沟通指标的要求，必须将残疾人反映在主流的内部和外部沟通中，各实体必须制定准则或程序，以确保所有沟通都尊重残疾人。各实体在沟通方

面还有很长的路要走，72%的实体没有达到这些要求。只有 10%的实体达到要求，2%的实体超过要求。其他实体和相关实体在这一指标上仍然落后，71%没有达到要求。

2. 维持和平行动和特别政治任务

38. 维持和平行动和特别政治任务在联合国确保冲突和危机地区的残疾包容这一工作中至关重要。残疾人往往是冲突和人道主义危机局势中受影响最严重的群体之一，在恢复与和解努力中往往受到忽视。在为筹备“战略”而进行的机构审查中，注意到在残疾包容方面存在明显差距的两个关键领域：和平与安全 and 外地。

39. 2019 年，12 个维持和平行动和特别政治任务提出了报告，占有外地特派团的 37.5%。除少数例外情况外，大多数维持和平行动和特别政治任务表示，它们没有达到各业绩指标的要求(67%的评级)。这些结果佐证了机构审查的结论，反映出迫切需要向和平与安全部门提供更多的技术支持，并将重点放在和平与安全部门。尽管评级较低，但报告表明，“战略”为各特派任务开始解决残疾包容问题提供了明确的动力——在许多情况下是第一次。几个特派团制定了提高残疾包容方面业绩的具体行动计划。

40. 在领导力、战略规划和管理方面，虽然 62%的外地特派团没有达到这方面指标的要求，但 28%的特派团正在接近要求，10%的特派团达到或超过要求。维持和平行动和特别政治任务在领导力指标方面业绩最好，这表明它们越来越致力于促进残疾包容。需要作出更大努力，以达到有关残疾问题政策和(或)战略的指标的要求，没有达到要求的维和特派团和特别政治任务的比例为 82%。

41. 在包容性方面，9%的外地特派团达到或超过该领域各项指标的要求，26%正在接近指标要求，65%没有达到指标要求。在方案拟订领域，12%的外地特派团达到或超过要求，23%正在接近要求，65%没有达到要求。在组织文化方面，12%的特派团达到或超过要求，76%的特派团没有达到要求，这意味着需要采取紧急行动，促进在就业、工作人员能力发展和兼顾残疾问题的沟通方面的残疾包容。

3. 为加强残疾包容而计划采取的行动

42. 各实体对每项指标几乎全都报告了行动计划。这证实了“战略”问责框架在引发变革和保持继续向残疾包容过渡的势头方面的重要性，还表明各实体致力于改善其在残疾包容方面的业绩。

43. 总体而言，各项行动计划提出了新的有关残疾包容的基础性承诺。几个实体正计划制定或采纳有关残疾问题的政策和(或)战略，在许多情况下是第一次；创建或扩充其协调人网络和指标托管人；对无障碍环境进行基线评估；将残疾包容纳入其下一个评价周期；并更新其沟通指南，以更好地反映残疾包容。此外，各实体正计划在其下一份战略规划文件中提及残疾人。一些实体提供信息，

说明了为确保总部和国家一级的房地、信息和通信技术以及会议和活动无障碍而正在开展的工作。一些实体正在考虑强制对所有工作人员进行残疾包容培训。

44. 秘书处正在制定和执行许多领域的行动计划，将对全系统产生影响。已建立了秘书处网络，以支持共同主题的协调实施。在采购方面，无障碍考虑因素，包括在合理可能范围内确保新采购不会造成新的障碍，已列入 2020 年 6 月印发的修订版《联合国采购手册》。此外，通过实施电子招标，本组织将努力使残疾人可以查阅采购程序和文件，使他们能够参与这些程序。高级别管理委员会采购网络的作用将是这一指标取得可持续成功的关键。

45. 各行动计划大相径庭，并且还有改进的空间。需要作出更大的努力，以确保这些计划有具体针对性，并在规定的时限内实现。还需要更多的指导，特别是关于如何根据实体残疾问题战略制定有关的行动计划，这些计划应为在当前预算周期以后的残疾包容提供蓝图。对于大多数维持和平行动和特别政治任务来说，这是它们第一次系统地考虑残疾包容。虽然它们的行动计划并不全面，但它们制定这样的计划这一事实表明，“战略”在一个传统上不考虑残疾包容的领域产生了积极影响。

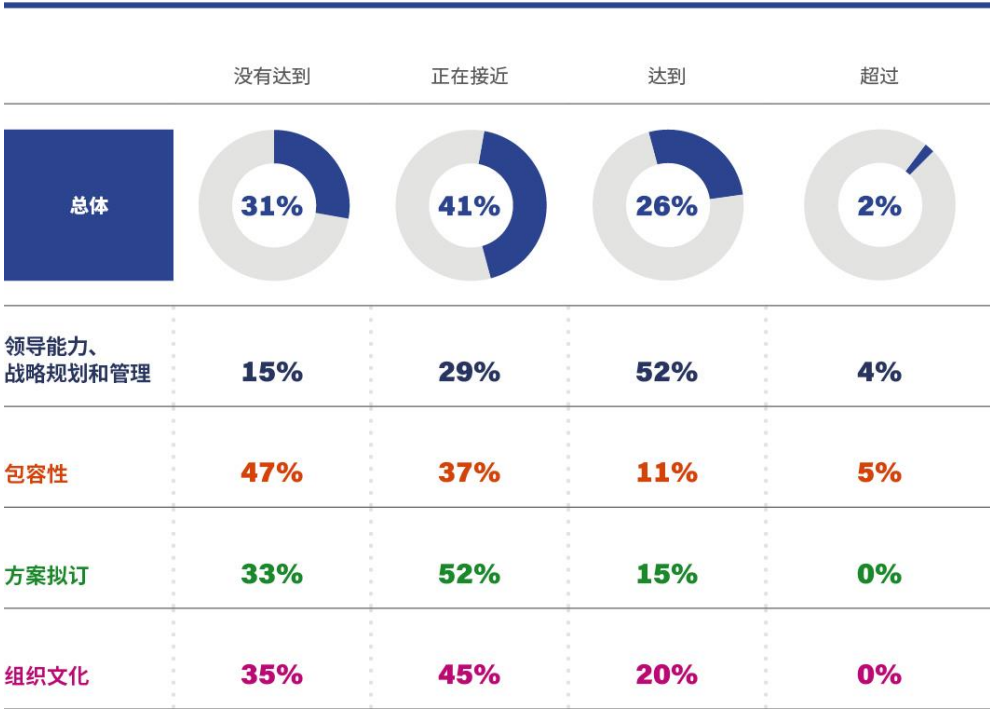
C. 联合国国家工作队一级的问责制

46. 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”的重要工具。该记分卡是通过协商进程制定的，由秘书长办公厅的小组和发展协调办公室协调，为此在斐济、危地马拉、马拉维和塔吉克斯坦与联合国国家工作队、政府代表和残疾人地方组织一起进行了实地验证。记分卡得到了联合国可持续发展集团的认可，目前正在编写技术指导说明，以支持在 2020 年推出记分卡。

47. 由于记分卡于 2020 年 6 月最后编制完成，2019 年国家一级的报告仅限于 7 个国家工作队(贝宁、危地马拉、伊拉克、马拉维、纳米比亚、尼泊尔和越南)，它们是自愿参加 2020 年 7 月开始的定向推出的 10 个国家工作队中的部分国家工作队。选择这些国家工作队参加这项工作是考虑到它们的地域代表性以及不同的背景和需要。将有更多的国家工作队参加 2021 年的报告。

48. 提交报告的联合国国家工作队表现出对战略的高度承诺。虽然评级可能不能代表所有国家工作队，但第一次报告工作是在国家一级执行“战略”的一个相当积极的起点。总体而言，国家工作队在 28% 的指标上达到或超过要求，在 41% 的指标上接近要求，在 31% 的指标上没有达到要求(见图七)。

图七
2019年按核心领域分列的联合国国家工作队评级



49. 领导力、战略规划和管理领域评级最高，在这一领域的四项指标中，56%的国家工作队达到或超过要求。相反，包容性领域的评级最低，47%的国家工作队没有达到要求。重要的是，各国家工作队正在采取行动，将残疾包容纳入其合作框架的主流，但仍然需要在成果领域和指标中更明确地考虑残疾人问题。国家工作队还在采取步骤，与残疾人及其代表组织进行协商，包括在人道主义准备、反应和恢复方面。

50. 虽然这些初步成果令人鼓舞，但在残疾包容方面经验较少的联合国国家工作队将需要技术支持。必须更加重视残疾人的就业和工作人员的能力发展，这是为在“战略”的所有领域确保向残疾包容的文化和心态转变的关键。例如，正如一个国家工作队的报告所表明的那样，征聘一名残疾工作人员促使该国家工作队提供了合理便利。在基线评估之后，各国家工作队应制定行动计划，指导“战略”的系统实施，确定实际切入点以及推进残疾包容的短期和长期行动。

四. 冠状病毒病的应对和恢复工作

51. 由于实施了“战略”，联合国系统得以更迅速地协调和确定将残疾人纳入 COVID-19 应对和恢复工作的关键切入点，并采取行动。残疾包容已被纳入联合国的三点对策中：公共卫生对策；人道主义和社会经济对策；以及恢复进程。根据“战略”提交报告的各实体也提供了与 COVID-19 有关的兼顾残疾问题的行动以及计划采取的行动的資料。

52. 在关于兼顾残疾问题的 COVID-19 应对措施的政策简报中，概述了使应对和恢复工作兼顾残疾人的关键行动和建议。该政策简报是与一些实体和残疾人权利特别报告员合作并与国际残疾人联盟协商制定的。它是以无障碍格式发布的，包括国际手语翻译和 ePub 以及易于阅读的格式。146 个会员国和观察员发表了支持政策简报的联合声明。联合国各实体还编写了自己的政策简报，这些简报审查这一大流行病对残疾人的各种影响，并在其专门领域提供相关信息和咨询意见。

53. 在简报发布后，我的高级政策顾问设立了一个有时限的应急工作组，负责兼顾残疾问题的 COVID-19 应对和恢复工作。它由 30 多个联合国实体、世界银行、我的残疾和无障碍问题特使、残疾人权利特别报告员、国际残疾人联盟和国际残疾与发展联合会组成。工作组的任务是确定优先事项和切入点，以加强将残疾包容纳入总部和国家一级 COVID-19 应对和恢复工作的主流。工作组界定了四个工作流程：筹资；公共卫生对策和恢复；社会经济对策和恢复；人道主义对策和恢复。筹资工作流程是与 COVID-19 多伙伴信托基金互动，以确保将残疾包容纳入该基金支持的各项举措的主流。其他工作流程开发了实用工具来监测包容残疾人的情况。

54. 联合国还调动了其在世界各地的供应链、资产、专长和能力，支持兼顾残疾问题的 COVID-19 应对工作。报告的行动包括在线会议和网络研讨会、技术援助、宣传、提高认识活动，包括为此编制无障碍材料和进行监测。联合国 COVID-19 门户网站含有一个兼顾残疾问题的应对和恢复工作的专页，其中列有联合国各实体为支持在这些工作中的实现残疾包容而开发的战略资源。

55. 联合国国家工作队还积极建设服务机构和社区的能力，以防止暴力侵害残疾人，特别是侵害残疾妇女和女童，并提出解决方案减轻残疾人感染 COVID-19 的较高风险。联合国促进残疾人权利伙伴关系正在通过一项支持 20 多个国家的国家努力的全球联合方案，以及为 15 个以上正在进行的方案提供的技术和财政援助，支持兼顾残疾问题的 COVID-19 应对和恢复工作。

五. 通盘行动

56. 虽然各实体和国家工作队在该框架下提交报告，但“战略”的成功还取决于总体协调以及机构间网络和机制产生的协同效应。

A. 总体协调

57. 通过以下方式促进了在整个联合国协调执行“战略”：动员各实体领导层作出承诺并维持这些承诺；建立健全的跨实体协调机制；向各实体和外地提供技术援助；参与内部和外部的沟通和外联活动，以提高对“战略”的认识。

58. 领导层承诺一直是“战略”势头的根本驱动力之一。为了促进这种承诺，我于 2019 年 8 月向联合国所有高级领导人发出了一份备忘录，在备忘录中，我介绍了该战略，认为这是加强本组织并使其现代化和包容所有人的当务之急。分别

于 2019 年 9 月和 2020 年 2 月召开了两次与实体负责人的会议，讨论通过共同方式实施战略以克服业务和资源挑战、发挥彼此优势和避免重复工作的重要性。2019 年 11 月举行的全球驻地协调员会议还包括一次关于该战略的专门会议。

59. 为支持“战略”的推出，通过广泛的协商过程制定了关于根据实体问责框架的每项指标进行报告的技术指导说明，并已在各实体之间散发。根据需要，直接向各实体和国家工作队提供了技术援助，并举办了关于“战略”要点的有针对性的网络研讨会，以增进了解和提高认识。还建立了联合国国家工作队协调人网络，由秘书长办公厅和发展协调办公室协调。

60. 已建立了一个关于该战略的专用无障碍网站，提供该战略的联合国所有语文版本和多种无障碍格式，包括 ePub 和易读格式。联合国视频致辞中越来越多地纳入无障碍功能，如字幕和国际手语翻译。常务副秘书长和我还努力使人们关注残疾人的状况，提升残疾包容的重要性。

61. 在全球和国家两级与会员国和残疾人组织定期举行简报会和互动。在正式访问外地期间，我访问了促进残疾包容的方案。在整个互动过程中，明显可以看出，会员国、捐助方和民间社会组织越来越愿意积极支持残疾包容，并为交付具体成果作出贡献。

B. 机构间行动

62. 一个由 57 个以上实体组成的协调人网络确保在整个组织协调“战略”的实施，除了就专题问题和能力发展举行特别会议外，每季度举行会议，分享实际经验和专门知识。该网络在建立迅速和协调的全系统行动以推动 COVID-19 应对和恢复工作兼顾残疾问题方面发挥了关键作用。该网络还有助于加强与性别和年龄议程的交叉结合，并确保在整个联合国工作中考虑残疾包容，例如从发展和人道主义视角来考虑。发展协调办公室也发挥了关键的协调作用，促进联合国可持续发展集团、驻地协调员和联合国国家工作队的参与和就在联合国发展系统内执行该战略的问题发表意见，并支持将该战略纳入可持续发展集团的相关指导、框架和系统。

63. 继续与管理问题高级别委员会的一系列机构间网络，如采购网、联合国评价小组和人力资源网互动，将残疾包容纳入其机构间指南和程序的主流。机构间安管理网为联合国安保管理系统制定了安保管理与残疾问题准则草案。

64. 《残疾人权利公约》机构间支助小组在联合国促进残疾人权利伙伴关系的支持下，在制定战略方面发挥了重要作用，并将继续在倡导、规划和实现残疾包容方面充当重要的合作伙伴。该伙伴关系是一个多伙伴信托基金，支持在国家、区域和全球层面执行《残疾人权利公约》和实现包容性可持续发展目标。迄今为止，该伙伴关系已经资助了 40 多个国家的 50 个联合方案。

C. 资源调动

65. “战略”要求为残疾包容分配足够的财政资源，这就需要根据预期结果分配现有资源，并根据需要分配额外资源。可以采取行动，使预算编制、采购和

监测机制更具残疾包容性，而并不一定需要额外的财政资源；缺少额外资源不应成为缺乏进展的借口。然而，报告进程显示，还需要更多专门用于残疾包容的财政资源，因为有相当多的实体报告说，在按照战略所列推进进展方面资源严重不足，特别是在无障碍环境、就业、合理便利和工作人员的能力发展方面。

66. 在总体协调层面，为执行战略的第一年提供的预算外支助使得能够在秘书长办公厅内设立一个小型残疾问题小组来支持执行工作，这有利于总体的执行。该小组继续在向各实体提供技术支持和推动执行方面发挥不可或缺的作用，这将需要再次提供资源。在这方面，我欢迎会员国对该战略的持续支持和承诺，包括对联合国系统各理事机构提供支持，并为此分配预算和预算外资金。

D. 与残疾人士及其代表组织协商

67. 残疾人及其代表组织的切实参与和伙伴关系对于残疾包容战略及该战略的成功具有核心重要意义。该战略确认残疾人是变革的行为者，有着对残疾的独特了解和活生生的经验。在所有行动中与残疾人和残疾人组织密切协商并得到他们的积极参与，是确保残疾包容以及加强效果和问责的关键。该战略的制定大大得益于残疾人代表组织，包括国际残疾人联盟的参与。它们还为制定技术指导说明和国家工作队记分卡作出了贡献。

六. 挑战、机会和下一步行动

68. 该战略的通过促使联合国各实体对残疾包容作出更大承诺，并带来了一些切实的早期收获。对于那些已经关注残疾包容的实体来说，该战略为可持续转型提供了一个具体的框架。对于在残疾包容方面经验有限或没有经验的实体，战略促使它们(在某些情况下第一次)考虑如何解决这一问题，并得以采取初步步骤。对于这两种类型的实体，战略提供了一个路线图，这是确保以可持续的方式系统地将残疾包容措施和做法纳入方案和行动的关键。

69. 报告还显示了各实体之间的差距，以及加快全系统进展的必要性。报告的结果表明，自《残疾人权利公约》通过以来，一些实体在开始投入实现残疾包容方面进展缓慢。虽然一些实体仍然没有达到目标，但它们普遍承诺并致力于取得进展。报告帮助确定了存在差距的领域、需要能力建设和技术支持以使包容性可持续的做法和程序制度化的领域以及需要取得快速进展的领域(例如与残疾人组织协商)。需要通过制定关于就主流化和残疾方面具体问题开展协商的明确指导方针来进一步为这一领域提供指导。

70. 虽然 COVID-19 大流行对所有人来说都是一项挑战，但它也是在本组织内部建立协同作用和建设更平等、更包容和更可持续的社会的机会。在 COVID-19 危机的背景下，执行战略的努力有可能因每个实体面临的工作量增加和任务优先次序重新调整而受到阻碍。然而，各实体正在抓住机会重新调整其方法，以便采取更有效的行动，并计划在其应对措施一开始就不让任何一个人掉队。这有助于在重建更好世界的计划中采取更具包容性的恢复方法。至关重要的是，这些努力必须继续反映和应对残疾人面临的多种相互交织的歧视，以确保他们

中最边缘化的群体，例如残疾妇女、残疾儿童以及收养机构或人道主义局势中的残疾人不会被落在后面。

71. 该战略正在通过将各种类型残疾人的承诺内在化，促进心态和价值观的改变。战略呼吁各实体内部发挥强有力的领导作用，以有意义和可持续的方式推动其实施，此种呼吁使这一目标成为可能。考验将是如何保持这一势头，将残疾问题纳入国家一级项目、方案和政策的主流，并确保共同致力于使联合国成为残疾人愿选择的雇主。

72. 实现这一承诺的最佳方式是确保整个联合国系统在执行该战略和《2030 年议程》方面更加协调一致。本进度报告显示，各实体对残疾包容以及必须将其纳入所有方案和行动，以及更广泛地纳入整个联合国可持续发展合作框架的认识日益提高。本组织致力于进一步加强努力，确保以定期和系统的方式更好地收集、分析和传播按残疾和性别分列的数据，以指导战略性及国家方案拟订，并支持强有力的问责。

73. 将作出有针对性的努力，更好地指导维持和平行动和特别政治任务参与战略并达到要求。已设想采取更多步骤，提高对残疾包容问题的认识和能力发展，并加强与残疾人组织的接触，以便在地方和国际各级形成解决方案。机构间常设委员会关于将残疾人纳入人道主义行动的准则可以作为这些行动和特派任务努力实现残疾包容的重要资源。

74. 通过报告程序和各实体要求的技术援助可以明显看出，需要进一步加强基于权利的残疾问题处理办法的一些基本方面，例如合理便利和无障碍环境以及将残疾包容纳入评价、沟通和采购过程的主流，包括更好地理解跨部门办法。机构设置更健全的实体将能更好地执行战略。

75. 从历史上看，联合国在残疾包容方面投入的资源很少。虽然第一次报告工作表明，可以在现有资源范围内取得一些进展，但现在是以包容的方式确保资源分配并考虑调集更多资源的时候了。将考虑设立一个全系统残疾标记，以跟踪残疾包容方面的财政拨款和支出，使联合国系统能够查明资源缺口并致力于具体目标。

76. 第一次报告工作提供了宝贵的经验教训，表明单个实体的成功和挑战属于更广泛的系统。例如，机构间网络是许多依赖其政策和程序的实体和部门开启和铺平道路的关键。此外，各实体之间的协调提供了一个机会，可以利用联合国的集体经验，并汇集能力和资源，以确保各项行动的互补性，并以连贯统筹的方式加强对国家需求和优先事项的支持。此外，各实体系统地报告说，由于缺乏内部能力和专门知识，需要提供指导和良好做法的范例。在业绩最差的领域，即协商、采购和沟通领域，情况尤其如此。应收集资源和良好做法，以帮助各实体避免重复工作，并使它们能够相互分享和学习。

七. 结论和建议

77. 联合国残疾包容战略为本组织提供了一个独特的蓝图，使其能够在更大程度上实现残疾包容。令人鼓舞的是，本进度报告显示了各实体的高度承诺和在达到要求方面取得的进展。该战略实现了其提高认识，促进长期战略规划，为全系统行动提供路线图，以及为残疾包容问题创建一个协调和知识共享平台的目的。此外，这项工作确定了一些良好做法，各实体在实施自己的战略和计划时可加以参考。进度报告还确定了需要改进的领域，以确保联合国在执行《2030年议程》和包容残疾的 COVID-19 恢复工作方面不辱使命。

78. 联合国必须继续开拓进取，加快进展，所有实体都必须继续努力执行战略。我将继续呼吁联合国系统领导层推动战略的推出，并每年报告其执行进展情况，包括具体的行动计划。负责人和驻地协调员的持续领导对于成功实现已确定的目标至关重要。我鼓励他们通过更好地利用现有资源和分配额外资源，为残疾包容划拨足够的人力和财政资源，特别是加强已查明的可能阻碍进展的薄弱领域。

79. 会员国的支持至关重要，它们可以发挥重要作用，指导联合国在其工作中，包括在本组织各理事机构中，促进加强残疾包容。在这方面，我请会员国继续支持联合国系统参与和有效执行该战略，包括在资金上提供支持。我将定期向大会报告战略的执行进展。

80. 通过该战略的目的是将联合国的原则、价值观和承诺，包括对残疾人的原则、价值观和承诺转化为行动。本组织将努力提高其在残疾人包容方面的业绩标准，并为残疾人带来统一、革命性的持久转变。目的很明确：实现一个包括残疾人在内的所有人都能在决策过程中拥有充分发言权并真正受益于经济、社会、政治和文化生活的世界。当我们保障残疾人的权利时，我们就向维护《宪章》的核心价值观和原则更近了一步。
