



残疾人权利公约

Distr.: General
29 September 2020
Chinese
Original: English

残疾人权利公约缔约国会议

第十三届会议

2020 年 12 月，* 纽约

临时议程** 项目 5(b)(三)

与执行《公约》有关的事项：圆桌讨论

促进建设全面执行《残疾人权利公约》的包容性环境

秘书处的说明

摘要

本说明由秘书处与联合国各实体、民间社会代表和其他相关利益攸关方协商编写，旨在协助关于“促进建设全面执行《残疾人权利公约》的包容性环境”这一主题的圆桌讨论。秘书处谨此向残疾人权利公约缔约国会议第十三届会议转递经会议主席团核准的说明。

* 由于冠状病毒病(COVID_19)大流行造成的现状，日期仍有待会议委员会确认。

** CRPD/CSP/2020/1。



一. 导言

1. 在包容性环境中，残疾人可以独立生活，融入社区，获取信息，参与学习、工作和社会活动。非包容性环境阻碍残疾人融入社会，并使残疾人长期遭受系统性排斥。
2. 包容性环境既是落实《残疾人权利公约》和《2030 年可持续发展议程》的手段，也是目标。为确保《2030 年议程》可促进包容性环境，各国政府和其他利益攸关方在为实现可持续发展目标制定和实施发展计划时，必须考虑到《公约》。包容性环境可以铲除导致残疾人被排斥的重大障碍，促进残疾人独立生活以及参与社会和发展。
3. 本说明将讨论人人享有包容性环境的关键问题和障碍，以及促进包容性环境的方法，特别是通过投资于能力建设的方法。2019 冠状病毒疫情的不利影响加剧了这些挑战，暴露了残疾人在各种环境中遭受排斥的程度，在这次危机应对、恢复和“重建得更好”工作中，必须将建设包容性环境纳入其中。¹

二. 相关国际框架

4. 《公约》承认包容性环境在增强残疾人能力和权能以及确保他们充分享有人权和基本自由方面发挥的关键作用。《公约》要求缔约国通过通用设计、消除阻碍实现无障碍环境的因素、提供合理便利和辅助技术、消除歧视和实现在法律面前获得平等承认，确保环境、方案和服务充分包容残疾人。
5. 《公约》载有关于无障碍环境(第九条)和通用设计(第四条)的规定，以使残疾人能够独立生活和充分参与生活的各个方面。第九条还要求缔约国采取措施，促进向公众开放的设施和服务的无障碍性，提供盲文标志及易读易懂的标志，提高建筑物的无障碍性，并促进设计和生产互联网等无障碍信息和通信技术。第九条要求缔约国采取适当措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上，无障碍使用物质环境，包括建筑、道路、交通和其他室内外设施，包括学校、住房、医疗设施和工作场所，以及无障碍获得信息、通信和其他服务，包括电子服务和应急服务。这些措施除其他外，包括消除环境障碍和态度障碍。关于通用设计，各国已经从事或促进研究和开发通用设计的货物、服务、设备和设施，以便仅需尽可能小的调整和最低的费用即可满足残疾人的具体需要，促进这些货物、服务、设备和设施的提供和使用，并在拟订标准和导则方面提倡通用设计(第四条)。
6. 《公约》还规定了教育、卫生和劳动力市场包容性环境的具体义务。根据《公约》第二十四条，缔约国应确保各级教育系统的包容性和终身学习。同样根据第二十四条，各国负有责任提供合理便利，使学习环境无障碍，包括提供无障碍教学材料。这对残疾青年尤为重要，因为在审议残疾问题时，他们往往代表性不足，容易被忽视。

¹ 联合国，“以兼顾残疾问题的方式应对 2019 冠状病毒病”，政策简报，2020 年 5 月。

7. 根据第二十五条,残疾人有权享有可达到的最高健康标准,不受基于残疾的歧视,缔约国应采取一切适当措施,确保残疾人获得对性别问题有敏感认识的医疗卫生服务。

8. 根据第二十七条,缔约国应在公共部门和私营部门的主流工作场所让残疾人获得机会,为他们创造开放、包容和无障碍的工作环境。为促进这项工作,《公约》要求缔约国促进残疾人自由选择工作,参加一般技术和职业指导方案,获得职业介绍服务、职业和进修培训,以及参加职业康复、保留工作和恢复工作方案。根据《公约》,实现劳动力市场包容性环境,一个核心要求是在征聘、雇用和就业条件、继续就业、职业提升以及安全健康的工作条件方面不歧视残疾人。

9. 缔约国应让民间社会,特别是残疾人及其代表组织,参与和参加《公约》的实施和监测以及促进残疾人权利的工作(第三十三条)。

10. 包容性环境与独立生活和融入社区相辅相成。第十九条规定,缔约国应采取有效和适当的措施,促进残疾人充分享有独立生活和融入社区的权利。残疾人权利委员会在关于独立生活和融入社区(CRPD/C/GC/5)的第5号一般性意见(2017年)中,列出了为确保充分执行第十九条,缔约国应采取的步骤,并确认必须确保残疾人亲自或通过其代表组织参与改造支助服务和社区。

11. 法律权利能力对于实现包容性环境至关重要。在第十二条中,缔约国重申残疾人享有在法律面前的人格在任何地方均获得承认的权利。第十二条保障残疾人享有法律权利能力,并要求缔约国采取适当措施,提供残疾人获得他们在行使其法律权利能力时可能需要的协助。

12. 《2030年议程》将包容性环境定为落实可持续发展目标的关键手段。《2030年议程》载有以下具体目标:建立和改善兼顾残疾平等的教育设施,为所有人提供包容的学习环境(具体目标4.a);确保包括残疾人在内的所有人都能获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务(具体目标11.1);通过扩大公共交通,为所有人提供无障碍交通系统,并特别关注残疾人的需求(具体目标11.2);提供包容和无障碍的绿色公共空间,特别是为残疾人提供(具体目标11.7)。这些都是在教育、住房、交通以及绿色和公共空间发展包容性环境的关键目标。《2030年议程》还多次提及包容性社会和打击歧视。

三. 关键问题和挑战

13. 无障碍是建立包容性社会的先决条件,必须纳入发展和人道主义对策的方方面面。凡是称得上无障碍因而具有包容性的场所、空间、物品或服务,均须可为残疾人所使用。除无障碍外,无论是实体还是网上的无障碍,残疾人还有权充分融入和参与社区,包括获得一系列居家、住所和其他社区支助服务,并有权充分和切实地参与和融入政治生活,包括参与地方、国家、区域和国际各级的决策进程。

无障碍，包容性社会的前提条件

14. 创建包容性环境的主要障碍之一是缺乏无障碍的实体和虚拟环境。特别是农村地区的残疾人，他们在获得无障碍物理和虚拟环境方面可能面临更大的障碍。边缘化和代表性不足群体的残疾人，如冲突幸存者、残疾儿童和青年以及残疾妇女和女童，同样面临更大的障碍。

15. 保健服务就是一个典型的例子。残疾人往往由于保健设施内外的环境有障碍，无法获得所需的保健服务。残疾人认为保健设施有缺陷以及保健工作人员技能不足的可能性是其他病人的两倍，由于保健工作人员提供的保健服务质量不高，残疾人被拒绝提供保健服务的可能性是其他病人的三倍，在保健系统中受到虐待的可能性是其他病人的四倍。² 残疾人往往无法获得因缺陷而可能需要的专业保健服务，由于偏重残疾人的缺陷，他们的一般健康需求往往被忽视。

16. 冠状病毒病危机让残疾人更难获得保健服务。由于检测点和保健设施缺少无障碍环境，许多残疾人不能平等地接受冠状病毒病检测。关于冠状病毒病的信息也并非总是以残疾人可使用的方式提供。在机构环境中，残疾人感染冠状病毒病的比率和死亡率最高。此外，冠状病毒疫情还增加了残疾人的其他健康风险，因为封闭和保持社交距离措施使他们难以定期获得保健服务和援助。更具挑战性的是，在残疾问题的审议、方案编制、规划和应对工作中，往往没有纳入来自代表性不足社区的残疾人以及残疾儿童和青年。这使得他们更难提出自己的关切并要求政府干预。

17. 对 120 多万个公共场所(大多在发达国家)进行的轮椅使用者无障碍情况众包审查表明，53%的教育设施、30%的图书馆和 48%的休闲设施对轮椅使用者而言有障碍。³ 审查还表明，31%的公共厕所所有障碍。关于保健设施，20%的医院、32%的药店和 45%的医生诊所对轮椅使用者而言有障碍。总体而言，32%的公共交通设施对轮椅使用者构成障碍。其中，地铁站得分最低：61%的地铁站有障碍。在公众场所中，超市和金融服务场所是最无障碍的场所之一：81%的超市、72%的银行和 88%的自动取款机无障碍。邮局等公共服务部门得分最低：59%有障碍。技术对许多残疾人的独立生活能力至关重要，但在销售电子产品的零售店中，43%有障碍。

18. 在发展中国家，在选定国家收集的数据显示，30%的残疾人表示初级保健诊所所有障碍，24%表示医院有障碍，20%表示学校有障碍，17%表示家中厕所所有障碍，32%表示工作场所有障碍，30%表示他们的住所需要改造才能完全无障碍，36%表示交通工具有障碍，31%表示治安法官办公室、法院和警察局有障碍，33%认为邮局有障碍(见 [A/74/146](#))。

² 世界卫生组织，《世界残疾报告》(2011 年，日内瓦)。

³ 全球估计数由经济和社会事务部根据 Sozialhelden e.V.提供的数据计算或委托计算。可查阅 www.accessibility.cloud。

19. 残疾人在地震及震后、各种灾害和其他紧急情况下受到的影响也格外大。由于缺乏无障碍交通、庇护所或通信，残疾人在疏散时可能遇到更多障碍。在全球范围内，接受调查的残疾人中，72%的人没有针对风险情况的个人备灾计划，6%的人根本无法疏散。⁴ 因此，在发生灾害需要疏散时，无障碍可能事关生死。此外，在人道主义危机期间和之后，残疾妇女和女童更有可能遭受剥削、暴力和性虐待。⁵

包容性地获得信息和通信技术及系统，包括获得辅助设备：独立生活和充分参与社会的先决条件

20. 数字技术可以增强残疾人的能力，使他们获得金融普惠、教育、终身学习、工作和独立生活的机会。然而，近年来的趋势表明，数字鸿沟对残疾人和其他弱势群体造成了过于严重的影响，并正在扩大不平等的差距。⁶ 在信息和通信技术(信通技术)市场上，无障碍程度更高的移动电话和服务仍然是一个相对欠发达的部分。由于在没有辅助技术的情况下，残疾人无法使用某些电子设备，由此造成的数字鸿沟进一步拉大。

21. 辅助技术对包容性环境至关重要，因为它使残疾人能充分参与任何环境并独立生活。然而，许多残疾人仍无法获得辅助技术。提供辅助产品可以创造成本效益，因为辅助产品可减少对其他服务的需求，使用户能够赚取收入，并减少他们对家庭成员支助的需求，或便利家庭成员提供支助，从而使家庭成员腾出时间，赚取收入或从事其他活动。一些国家已制定国家计划，致力于使残疾人更容易获得和负担得起辅助技术。然而，发展中国家的证据表明，对辅助产品的需求在很大程度上未得到满足。冠状病毒疫情使辅助技术更难获得，因为许多人失去了工作，没有经济能力购买辅助技术。此外，保持社交距离措施也使残疾人无法获得或接受辅助技术服务。促进残疾人获得辅助技术的国家计划需考虑到这些特殊情况。

22. 普及辅助技术的道路上困难重重，特别是缺乏认识、治理、服务产品、获得技术的机会、训练有素的人员、技术价格的承受能力和经济资源。在许多国家，残疾人和家人以及保健人员对辅助产品了解有限，也不知从何处获得辅助产品。此外，政策制定者和决策者往往不了解辅助技术及其为包容残疾人带来的可能性。在许多国家，辅助服务供不应求，而且往往距需要服务的人很远。此外，安全和有效的辅助产品数量有限，现有类型、型号和尺寸也有限。提供服务的交通系统和设施缺乏物理和认知上的无障碍，造成了更多障碍。辅助技术的另一个常见障碍是，缺乏经过适当培训、技术熟练的人员制造和调整产品或提供服务。最后，辅助产品和服务的高昂成本是主要障碍，特别是在必须进口的国家，高昂的运费构成了主要障碍。对儿童而言，成本可能更高，因为随着成长，他们需要更频繁地更换或调整辅助

⁴ 联合国，联合国减少灾害风险办公室(减灾办，前身为减灾战略)，“面临灾害风险的残疾人士：减灾战略 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。另见 [A/74/146](#)。

⁵ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《难民署年龄、性别与多样性——2016 年问责报告》，2017 年 6 月。

⁶ 联合国，数字合作高级别小组，《数字相互依存的时代》，2019 年。

设备。对辅助产品以及生产辅助产品的材料和部件征收的杂税和关税，也增加了成本。

包容性和无障碍的城市发展

23. 据估计，到 2050 年，将有 10 亿残疾人生活在城镇。⁷ 因此，在公共空间、公共交通、住房等方面的城乡规划设计和建设中，必须有意识地将通用设计应用于发展的方方面面。为实现该目标，残疾人及其代表组织需要在国家和国际两级参与规划、制定、执行和监测影响城乡规划的立法和政策，包括无障碍标准。缺乏包容性城市流动，使许多残疾人无法获得教育、就业、保健服务，无法进行一般性的社区参与，其自主性大为减损。

24. 改造现有基础设施和其它设施的财务成本是一个经常提及的挑战。因此，从一开始就需要规划建筑物无障碍化的费用，而不是事后才考虑，这样才能获得所需资金。有证据表明，无障碍化的收益往往能抵消费用。具体而言，无障碍程度更高有助于残疾人更多地参与劳动力队伍，使其成为有生产力的雇员和企业主。

包容性工作和就业

25. 由于缺乏无障碍工作场所以及合理便利，造成非包容性的工作环境，对残疾人的就业构成进一步障碍。2006-2016 年期间来自八个区域的证据表明，15 岁及以上残疾人的就业比例平均为 36%，而非残疾人为 60%。⁸ 该差距表明了劳动力市场有多少尚未开发的潜力。

26. 在工作场所，除无障碍外，合理便利是包容性环境的另一个重要方面。“合理便利”是指根据具体需要，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；合理便利有各种不同的形式，从花费很少或没有花费的无技术解决方案(如为个人增加准备时间，或采用彩色编码归档系统)，到需要简单或不复杂技术的便利(如用无障碍门把手替换门把握手，或提供放大镜)，再到使用先进或复杂辅助技术的便利(如合成语音屏幕阅读软件)。歧视等态度方面的障碍，在许多环境中仍持续存在。歧视的主要原因之一是对残疾、残疾状况以及残疾人的需求和能力缺乏认识。许多残疾人在公共服务方面也面临歧视。对残疾青年来说尤为如此，他们在努力经济作出切实贡献和实现抱负时，公共服务方面的歧视成了一大障碍。

27. 冠状病毒疫情使远程工作更加普遍。这既是挑战，也是机遇。残疾人在使用互联网和信通技术时面临更多障碍，有可能进一步落在后面。但与此同时，远程工作可以为许多残疾人、特别是行动不便的残疾人提供新的工作机会。

⁷ 到 2050 年，预计将有 66.8 亿人生活在城市环境中，其中残疾人将占 15%。见联合国，经济和社会事务部，《世界城市化前景：2018 年修订版》，[ST/ESA/SER.A/420](#)(2019 年，纽约)。

⁸ 《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》(联合国出版物，出售品编号：19.IV.4)。

各级的全纳教育

28. 越来越多的国家正在努力使其教育环境更包容残疾人，消除障碍及基于残疾的歧视。2017 年，88 个国家中有 65% 的国家提供了包容残疾儿童的课程，而 2013 年仅有 42%。然而，在教育环境中，仍然障碍重重。2013 年前后，在联合国 193 个会员国中，只有 44% 的国家可以让残疾学生与其他非残疾学生在同一教室上课。最重要的是，在学校一级，材料和通信(包括学习辅助产品)、人力资源(包括教师)和物理环境(包括修建无障碍校舍)方面仍存在相当大的缺口。如果没有这些重要的一线资源，几乎无法为残疾儿童提供一个包容性的教育环境。尽管近年来取得了进展，但到 2017 年，88 个国家中只有 41% 的国家在学校为残疾学生提供了适当的材料(高于 2013 年的 17%)，更少的国家(33%)为残疾学生提供足够的人力资源(高于 2013 年的 18%)和物质环境(高于 2013 年的 22%)。⁹

29. 由于冠状病毒疫情，许多国家选择将教育转移到在线平台。这有可能将残疾学生排除在外，因为他们所居住的家庭不太可能接触到互联网和信通技术。

各级决策流程的包容性政治参与

30. 残疾人及其代表组织在制定和执行影响残疾人生活的法律、条例、政策和其他决策流程中，包括在执行和监督《公约》方面，发挥着重要作用。然而，残疾人在决策机构中的代表性仍然不足，行使表决权和被选举权的机会较少。对于青年来说，政治参与的机会本已很少，但如果年纪轻再加上有残疾，机会更是少之又少。对非洲包容性选举的系统性审查表明，虽然大多数国家已颁布关于残疾人权利的立法，但并非都能成功执行，残疾人仍遭受歧视，被排斥在选举之外。¹⁰

31. 残疾妇女和女童政治参与程度更低，在领导职位上以及在设计和执行国家发展战略方面的代表性还要更低。许多国家将性别和残疾问题分开处理，没有关注两者间的交集。¹¹ 由于缺乏无障碍信息、缺乏无障碍环境的政府和其他公共建筑以及无障碍投票站，残疾人、特别是残疾妇女在参与公共决策方面继续面临障碍，这损害了残疾人行使政治权利的能力。

在法律面前获得平等承认

32. 如果残疾人无法在法律面前获得平等承认，无法享有法律权利能力，就不可能实现包容性环境。联合国残疾人权利委员会在关于第十二条(在法律面前获得平等承认)的第 1 号一般性意见(2014 年)中，呼吁各国政府摒弃由代理人代表残疾人作出法律决定的替代决定，转而采用协助决定，使残疾人在法律面前享有充分的承认和平等，并能行使其法律权利能力，作出法律决定。在协助决定模式下，每个残疾人得到另一个可信赖的人、个体网络或实体的支持，以作出法律决定。然而，许多国家在其立法中仍然使用替代决定，例如以监护人的形式，而未采用

⁹ 同上。

¹⁰ Bhavisha Virendrakumar 等人，非洲包容残疾的选举：定性系统审查(Chippenham，大不列颠及北爱尔兰联合王国，Sightsavers，2017 年 8 月)。

¹¹ 《残疾与发展问题报告》。

协助决定。尽管如此，一些国家正在采取积极措施，摒除替代决定，支持残疾人进行协助决定。

为面临多重和交叉形式歧视的人创造包容性环境

33. 在残疾人中，智力和心理社会残疾者更常遭遇非包容性环境。他们更有可能被强制安置在机构中，被排斥在家庭和社区活动之外。只有少数国家有立法促进在社会、经济和政治方面包容智力和心理社会残疾者。在许多情况下，他们自己作决定，独立生活，并充分融入社区的法律权利能力得不到承认。对心理社会残疾者而言，基于非自愿治疗和拘留的政策和法律严重阻碍了对他们的包容(不仅是社会物理空间的包容，而且更主要的是社会和法律空间的包容)。

34. 与残疾男子和男童相比，残疾妇女和女童更易遭遇非包容性环境，她们因性别和残疾而遭受多重和交叉形式的歧视。因此，在社会和发展的大多数领域，残疾妇女和女童仍处于劣势。与残疾男子相比，残疾妇女的保健需求得不到满足的可能性更高，失业或在劳动力市场处于不活跃状态的可能性也更高，担任立法议员、高级官员或管理人员的可能性更低。此外，在残疾人中，无法为家获得供暖的女性比男性多。¹²

35. 残疾妇女和残疾青年与其他残疾人一样，面临同等程度的性别暴力。然而，在设计和执行预防性别暴力工作和服务过程中，残疾妇女和青年往往无法获得此类服务，包括性健康和生殖健康服务(见 [A/67/227](#))。此外，权利受到侵犯的残疾妇女和青年由于被排除在司法救助之外，往往缺乏追索权。¹³

四. 在全社会促进包容性环境：投资于能力建设

36. 要促进人人享有包容性环境，就必须让残疾人，特别是残疾妇女和女童，通过其代表组织协商和参与制定影响其生活的立法和政策。残疾人作为变革推动者和发展受益者，充分地积极地参与《公约》的执行和监测工作决策进程具有根本重要性。主要协商领域包括审查和通过关于无障碍的法律、法规和标准、公共采购标准，以及参与产品开发。

37. 缔约国必须确保各类残疾人参与其中，并努力促进残疾妇女组织、残疾青年组织和其他代表性不足的残疾社团和群体参与决策，因为他们在参与方面遇到了许多障碍。¹⁴ 各国作出越来越多的努力，在起草和颁布法律和政策建议、制定国家社会政策和方案时，通过残疾人代表组织与残疾人协商，包括设立专门论坛和/或将这些组织纳入关于《公约》执行和监测工作的政策咨询委员会。因此，同样更为重要的是，缔约国在做出这些努力的同时，支持残疾人代表组织的能力建设，

¹² 同上。

¹³ 联合国人口基金，《残疾妇女和青年：为残疾妇女和青年提供基于权利的、促进性别平等的服务以处理性别暴力以及性健康和生殖健康权利的准则》，(2018年，纽约)。

¹⁴ 见 [CRPD/C/GC/3](#)，第23段。

包括为此提供资金，以便它们能够成为强有力的合作伙伴，同残疾人一道共同努力，成功落实《残疾人权利公约》和实现“可持续发展目标”，增进残疾人福祉。

38. 其他利益攸关方也需要进行能力建设；政策制定者需要在制定包容残疾人的法律和政策方面建设能力；《公约》和实现可持续发展目标相关执行方案负责组织需要在促进包容性环境方面建设能力；服务提供者需要在提供包容残疾人服务方面建设能力；残疾人自身需要了解如何行使权利，并在与其他人平等的基础上获得可用服务；最后，发展和人道主义行为者需要在发展努力以及关于人道主义危机和灾害工作方面建设满足残疾人需求的能力。特别需要能力建设举措，以分享关于最佳做法和低成本包容性干预措施以及关于如何推广这些措施的信息。

39. 许多会员国通过了具体的法律规定，以促进残疾人享有无障碍环境。然而，需要加紧努力弥补现有的无障碍环境差距，确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。全世界迫切需要建设无障碍干预措施方面的能力，在无障碍措施更为有限的区域尤其如此。

40. 会员国和私营部门等所有其他利益攸关方也可发挥重要作用，使残疾人容易获得信通技术并负担得起这种技术，包括接入互联网，并出台国家政策和法律，增加公共和私人投资，以促进获得辅助技术。这些努力将使残疾人能够最大限度地增进自身福祉，实现独立，成为社会的积极参与者。

41. 在工作场所实施无障碍举措和出台针对私营行为体的无障碍环境要求方面进展缓慢。如果这些部门参与进来，能力建设举措将会更加成功。在信通技术早期设计和开发阶段缺乏对无障碍环境的关注是一个挑战。无障碍环境仍然是信通技术市场中相对开发不足的部分。不过，关于网络和信通技术无障碍标准日益增多。需要推广这些标准，以促进无障碍技术的发展。

42. 营造包容性环境的干预措施和努力仍然主要侧重于行动障碍。然而，应考虑到各类残疾类型和不同严重程度的残疾人。要收集残疾人观点，就必须以无障碍信息和通信方式在物理和虚拟空间无障碍、包容地举办各种会议和研讨会以及推进决策过程。

43. 许多国家已经确保国家立法保护残疾人免受基于残疾的歧视。然而，在有些情况下，反歧视立法仍然缺乏足够的执法机制，这会削弱立法的有效性。此外，即使存在执法机制，由于权力失衡、无障碍沟通缺乏或财务障碍，残疾人也很难使用这些机制。

44. 由于残疾妇女和女童在大多数生活领域继续面临障碍，特别是会遭受基于性别的歧视和暴力，会员国必须确保将所有类型的残疾妇女和女童及其代表组织纳入政策和方案的设计、执行和监测工作。需要采取对性别问题有敏感认识的方法，

制定无障碍措施、提供保健服务、处理污名、偏见和暴力问题以及确保独立生活和融入社区的权利。¹⁵

45. 虽不常见，但有几个国家的立法已将合理便利规定包括在内。然而，即使立法已经到位，各国仍需要就如何提供合理便利向相关利益攸关方提供更多指导。对什么是合理便利以及如何提供合理便利以造福所有人的认识仍然不足。各国需要确保相关利益攸关方既认识到其义务，又获得实施合理便利的支持。在大多数情况下，合理便利不会产生费用，或者只产生极少的费用。一些国家已经成功完成在工作场所提供合理便利可用支持的标准化工作。例如，在一些国家，雇主可以从国家基金或慈善基金寻求合理便利财政支助。

46. 多个国家的社会福利服务和卫生筹资计划有时不覆盖辅助产品，这可能导致使用者负担沉重的医疗卫生支出；或者，只有在相关人员有工作或其家庭支付保费的情况下，才覆盖辅助产品。一些国家的中央和地方政府已经介入填补这一缺口，提供覆盖辅助产品的健康保险计划。有时，这些服务只提供给那些在法律上被认定为“残疾”的人，这违背了所有有需要的人都可以普遍获得辅助产品的原则，尤其会影响到绝大多数社会心理残疾人士。

47. 当务之急是建设能力，切实杜绝医疗保险中的歧视性做法，促进覆盖辅助产品的医疗保险计划。有的歧视性做法可能并非有意为之；由于贫困测度不考虑残疾人因残疾产生的额外费用，残疾人可能无法获得面向贫困人口的医疗保险。在发展中国家，国际贸易政策和协定可以促进获得负担得起的辅助产品。

48. 至关重要的是要构建或调整学习环境使之具有包容性、对儿童友好、安全、提供保护和无障碍。新的教育设施需要按照通用设计原则建造，现有设施要根据无障碍和合理便利要求进行改造。各国采取的积极措施包括调整教学方法，加强教师和工作人员的能力，提高对全纳教育的认识。捐助者只需为无障碍学校的建设提供资金，就可以发挥重要作用。

49. 需要投资于政府的能力建设，以在法律面前实现平等承认，包括增进对如何促进协助决定的了解。在大多数司法管辖区，由于监护法律和实践继续占据主导地位，相关立法框架和政策缺乏。需要修订这些法律和政策，推进协助法律决定。需要为开发和维持能协助决策的立法模式投入财政资源并进行能力建设。需要法律支助服务提供者参与的培训和教育。

50. 当某些人的权利因在法律和/或实践中没有遵守《公约》而受到侵犯之时，缺乏有效的救济和补救机制。必须解决和纠正这一问题，以确保完全包容的环境和全面执行《公约》。

¹⁵ 见 [CRPD/C/GC/2](#)，第 29 和 40 段；[CRPD/C/GC/4](#)，第 46 段；[CRPD/C/GC/5](#)，第 23、35 和 72 段；[CRPD/C/GC/6](#)，第 66 段。

51. 让残疾人离开护理机构独立生活的过程至关重要，但需要为残疾人和这一过程参与者营造有利的包容性环境。必须营造尊重残疾人及其尊严和独立生活权的环境。

52. 为促进包容性环境，许多国家出台了关于残疾和无障碍的法律和国家计划。然而，这些文书很少涉及残疾妇女和女童、残疾青年以及代表性不足的残疾社团和群体的需求和观点。为充分实现人人享有包容性环境，法律和努力的重点应为消除环境障碍，打击基于性别和残疾的消极态度以及残疾和其他形式的边缘化和歧视交叉存在的问题。

53. 在促进全面执行《公约》的包容性环境方面，多利益攸关方伙伴关系发挥着重要作用，特别是作为能力建设努力的一部分。这些伙伴关系可能涉及会员国；联合国系统各机构；发展、人道主义和人权行为体；和平与安全行为体；地方当局和社区；私营部门行为体；民间社会行为体，特别是残疾人及其代表组织，包括由残疾青年主导、代表残疾青年的团体。这些伙伴可以共同确保在所有环境下都尊重残疾人的权利、看法和需求。

54. 联合国系统各实体一直在世界各地支持会员国建设能力，促进包容残疾人的环境。例如，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“非洲残疾人工具包”，¹⁶ 其中包括的一个学习模块强调无障碍环境至关重要并提供与无障碍环境相关的实用工具，包括国际规范性框架以及关键概念和原则。

55. 世界卫生组织(世卫组织)正在制定规范性指南，支持会员国改善其卫生保健系统的无障碍情况。世卫组织西太平洋区域办事处即将完成一个工具包，支持保健提供者满足包容性保健的需求和消除残疾人保健服务的主要障碍，努力实现全民健康覆盖。世卫组织还编制了资料单，解释如何在实地医院提供包容残疾人的空间。家庭环境等卫生保健系统之外的环境常常会影响健康。世卫组织最近发布了关于住房和健康的指导方针，包括建议确保功能障碍者或残疾人可获得适当比例的现有住房。世卫组织还制定了示范残疾状况调查表这项综合家庭调查表，以收集关于残疾人的需求、面临的环境障碍和不平等的信息。各国可利用收集到的数据确定促进包容性环境所必要的政策干预措施。

56. 国际电信联盟在数字包容方案下开发了关键资源，支持成员国加快推进信通技术无障碍。这些资源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。¹⁷ 此外，2018 年，国际电联开展了专题、区域和全球各项活动，建设相关利益攸关方在信通技术无障碍方面的能力。

¹⁶ 联合国经济和社会事务部，“非洲残疾人工具包：经社部关于《残疾人权利公约》的工具包——培训员提示”，2016 年。可查阅：www.un.org/development/desa/dspd/2016/11/toolkit-on-disability-for-africa-2。

¹⁷ 见国际电信联盟(国际电联)，“数字包容方案”。可查阅：www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/Pages/default.aspx。

57. 联合国开发计划署支持会员国为残疾人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支持各国规定在法院和监狱的设计和施工阶段为了残疾人的利益纳入最低硬性要求，从而在第一层提供主要公共空间，提供坡道和无障碍空间，并在大门、牢房、院子附近、医务楼和办公室附近提供无障碍厕所。联合国儿童基金会支持在难民营安装无障碍厕所和淋浴的干预措施。空间无障碍标准得以落实，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。

58. 2019 年通过的《联合国残疾包容战略》确立了整个联合国系统的残疾包容愿景和路线图。¹⁸ 需要为实施该战略加快能力建设努力。

59. 需要就研究和测试创新解决方案进行投资，创新解决方案有可能增加有需要的人易于获得辅助技术和设备并负担得起这些技术和设备。

60. 还需要在地方和国家层面加强数据收集方法，就环境障碍和提高环境包容性的成本效益等内容收集数据。这些数据必须按年龄、残疾、性别、收入和地理位置等因素分列，除其他外，以充分了解排除因素的交叉情况。

61. 秘书长在题为“以兼顾残疾问题的方式应对冠状病毒病”的政策简报内强调，冠状病毒疫情给在限定时间内实现可持续发展目标带来了新的重大挑战，从而加剧了原已存在的不平等和歧视，加重了残疾人在获得医疗保健、基本服务、教育和就业以及参与社区方面所面临的种种挑战。与此同时，这次疫情也提供了机会，进一步推动将残疾人纳入应对危机和人道主义紧急情况的行动中，包括通过社会保障系统实现这一点。冠状病毒疫情迫使人们创新工作方式和学习方式；由于采取封闭措施，远程办公和远程学习已变得更加普遍，这可能对许多残疾人士有利。对于在冠状病毒病应对和恢复工作中出现的这些和其他创新手段，应以一种有助于促进社会包容的方式加以实施。总体而言，将残疾人既作为受益者也作为变革推动者融入应对冠状病毒病、恢复和“更好地重建工作”中，对于实现彻底和持久变革，为所有人创造一个包容、无障碍和可持续的世界至关重要。

五. 供审议的问题

62. 以下问题用于供圆桌讨论会审议：

(a) 为残疾人消除障碍和营造包容性环境的现有举措有哪些良好示例？如何推广这些良好做法？

(b) 各国政府、联合国系统各机构、捐助者、民间社会和私营行为体可以采取哪些措施使所有环境都包容残疾人？为此他们可以怎么合作？

(c) 为促进有需要的人获取和使用辅助技术，缔约国需要采取哪些措施？为解决对辅助技术的未被满足的需求，已采取哪些举措？

¹⁸ 可查阅：www.un.org/en/content/disabilitystrategy/。

(d) 是否有具体措施鼓励公共和私营部门开发考虑到残疾人需求的产品和服务，包括通用设计的产品和服务？

(e) 在创造包容性环境以增强残疾人权能方面，需要哪些政策和实际措施来投资建设各国政府、民间社会和私营部门的相关能力？

(f) 各国政府和其他利益攸关方如何提高认识、消除障碍并使教育、工作和卫生等方面的环境包容残疾妇女和女童？

(g) 有哪些示例可以说明所采取的步骤，用以解决在残疾人拘留、强迫治疗或监护等情形下侵犯残疾人权利的问题？

(h) 在冠状病毒疫情应对和恢复工作中出现了哪些创新举措，以促进社会将残疾人作为变革受益者和推动者的包容性？
