



残疾人权利公约

Distr.: General
22 March 2022
Chinese
Original: English

残疾人权利公约缔约国会议

第十五届会议

2022 年 6 月 14 日至 16 日，纽约

临时议程* 项目 5(b)(二)

与执行《公约》有关的事项：圆桌讨论

增强残疾人经济权能和残疾人创业

秘书处的说明

本说明由秘书处与联合国各实体、民间社会代表及其他相关利益攸关方协商后编写，旨在促进关于“增强残疾人经济权能和残疾人创业”这一主题的圆桌讨论。秘书处谨此向《残疾人权利公约》缔约国会议第十五届会议转递经会议主席团核准的说明。

* CRPD/CSP/2022/1。



一. 导言

1. 今天的劳动世界的现状并不令人鼓舞。这场大流行疫情正在加深和延长每个社会原已存在的结构性不平等。国家之间和国家内部、包括劳动世界内的恢复是不平等的。国际劳工组织(劳工组织)估计, 2022 年将有 2.07 亿人失业, 比大流行疫情前的人数高出 2 100 万, 而极端贫困的劳动人口数量则增加了 800 万。¹
2. 在冠状病毒病(COVID-19)危机之前, 劳动世界远未实现可持续发展目标 8: 充分的生产性就业和人人获得体面工作。就业增长率不足以吸纳不断增长的劳动力市场。妇女、青年和残疾人在劳动力市场上面临的不平等问题加剧, 差距更大。
3. 残疾人在工作场所正面临严重排斥。根据来自 8 个地理区域的 91 个国家和领土/地区的数据, 只有 36%的工作年龄残疾人就业。² 鉴于有 10 多亿残疾人, 尚未开发的潜力是巨大的。一项估计表明, 将残疾人排除在就业之外可能造成约占年度国内生产总值 6.7%至 8.7%的经济损失。³
4. 增强残疾人的经济权能要通过就业、自营职业或创业等形式的体面工作来实现。增强经济权能是指残疾人通过在与他人平等的条件下参与劳动力市场, 提高经济能力和能动性, 从而实现变革并为社会作出贡献的能力。它使残疾人能够在其工作和工作以外的权利得到尊重的情况下有尊严地生活。

二. 相关的国际框架和政策文书

5. 2015 年通过的《2030 年可持续发展议程》和 17 项可持续发展目标许诺创建一个不让任何一个人掉队的世界。关于劳动世界, 会员国承诺到 2030 年建立起可持续和以人为本的经济, 并让人人都有体面工作。这反映在目标 8(促进持久、包容和可持续经济增长, 促进充分的生产性就业和人人获得体面工作)中。具体目标 8.3(推行以发展为导向的政策, 支持生产性活动、体面就业、创业精神、创造力和创新; 鼓励微型和中小型企业实现正规化并成长壮大)和 8.5(所有男女, 包括青年和残疾人实现充分和生产性就业, 有体面工作)在增强残疾人的经济权能和残疾人创业方面特别相关。
6. 实现关于残疾人的目标 8 与实现其他目标和具体目标密切相互依存, 其中包括具体目标 9.c(最不发达国家获得信息和通信技术并以低廉的价格普遍提供因特网服务)、1.3(适合本国国情的全民社会保障制度和措施, 包括最低标准)、4.5(包括残疾人在内的弱势群体平等获得各级教育和职业培训)、4.a(无障碍并提供包容

¹ 国际劳工组织(劳工组织),《世界就业和社会展望: 2022 年趋势》(日内瓦, 国际劳工局, 2022 年)。

² 联合国经济和社会事务部,《2018 年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》(2019 年, 纽约)。

³ R.L.Metts, “Disability issues, trends and recommendations for the World Bank”, 第 7 号社会讨论文件(2000 年, 世界银行, 华盛顿特区)。

和有效的学习环境的教育设施)和 10.2(所有人融入社会、经济和政治生活, 而不论年龄、性别和残疾与否)。

7. 在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》等国际框架中, 鼓励妇女和男子、包括残疾人充分和平等地参与正规劳动力市场。《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》也呼吁采取参与式措施, 增加残疾人的就业机会, 以促进残疾人的创业和创新, 并为残疾青年和女孩提供高质量的教育培训。此外,《巴黎协定》是一项具有法律约束力的气候变化问题条约, 其中呼吁《联合国气候变化框架公约》的 196 个缔约国通过尊重和促进人权义务、包括残疾人的权利, 来减轻气候变化的风险。《巴黎协定》中还强调, 必须根据国家制定的发展优先事项, 实现劳动力公正转型以及创造体面工作和高质量就业岗位。

8. 2006 年通过并得到 184 个缔约国批准的《残疾人权利公约》,⁴ 是承认缔约国有义务确保和促进充分实现残疾人人权的主要国际条约。公约着重指出一个事实, 即残疾是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果。

9. 关于劳动世界,《公约》第二十七条(工作和就业)申明残疾人有权在与其他人平等的基础上工作, 包括在对残疾人开放、包容和无障碍的工作环境中工作。缔约国需要采取步骤, 以便除其他外, 禁止歧视; 提供公正和良好的工作条件; 确保同工同酬; 促进残疾人在公共和私营部门的就业机会和职业发展; 提供合理便利; 并促进自营就业、创业经营、创建合作社和个体开业的机会。包容型就业不仅仅是让个人就业。这要求雇主开展业务、招聘和留住人员的方式发生系统性转变。

10. 遵守第二十七条要求遵守《公约》的其他规定, 以便在劳动力市场上优化增强残疾人经济权能的机会。例如, 第五条(平等和不歧视, 包括提供合理便利)、第六条(残疾妇女和女孩)、第九条(无障碍, 包括确保残疾人无障碍获得信息、通信以及学校和工作场所等其他公共设施和服务的措施)、第二十四条(全纳教育, 包括提供合理便利, 以及使用替代增强沟通形式)和第二十六条(适应训练和康复, 包括具备、了解和使用辅助装置和技术)在实现残疾人工作和就业权方面是相互依存和相互关联的。

11. 人权理事会认识到残疾人充分有效地参与和融入劳动世界和社会是实现《公约》的关键, 通过了以残疾人就业为重点的第 22/3 号决议。该决议呼吁《公约》缔约国采取适当措施, 包括通过立法, 并敦促私营部门雇主和工人组织采取措施, 协助残疾人获得和维持就业。同一项决议敦促各国积极争取残疾人及其代表组织参与设计、执行和监测对增强残疾人经济权能产生影响的政策和方案。在第 17/4 号决议中, 理事会于 2011 年 6 月核可了《工商企业与人权指导原则: 实施联合国“保护、尊重和补救”框架》, 该框架为所有国家和工商企业提供了在开展业务时尊重、保护和实现人权的全球标准。

⁴ 截至 2022 年 2 月 7 日。

12. 在 2021 年 6 月举行的国际劳工大会上，劳工组织 187 个成员国的三方代表(政府、工人组织和雇主组织)通过了全球行动呼吁，以实现以人为本的包容式、可持续和有复原力的复苏，战胜 2019 冠状病毒病危机。该行动呼吁的基础是认识到这场大流行疫情对包括残疾人在内的最弱势群体造成了过大影响，并加剧了贫困，扩大了不平等。行动呼吁是根据《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》发出的，而该宣言则取决于成功实现包容式经济增长和发展，保护所有工人，普及社会保障，以及进行社会对话。

13. 创业被认为是创造就业、实现包容式经济增长和创新以及解决执行《2030 年议程》所面临的经济、社会和环境挑战的重要驱动力。创业有可能减少不平等，增加社会凝聚力，以及扩大残疾人在劳动力市场中的机会。大会关于创业促进可持续发展的第 75/211 号决议鼓励各国政府和社会各部门采取措施，使残疾人能够通过创业实现充分的生产性就业和体面工作，包括为此消除在获得财政资源方面的歧视，促进获得全纳教育、发展技能及职业和创业培训的机会，并提高人们对残疾人通过创业进行创新和作出贡献的能力的认识。

14. 联合国制作了若干政策文件和指导，以塑造劳动世界，促进增强残疾人的经济权能以及实现残疾人的工作和就业权利。联合国系统关于劳动世界未来的战略(CEB/2019/1/Add.2)指导本组织整个系统协助会员国实现人人有体面工作的工作。该战略大力强调支持弱势群体。例如，其中包括呼吁努力消除新技术方面的障碍，使残疾人能够参与劳动力队伍，并促进无障碍的信息和通信技术，包括获得数字技能教育。劳工组织和《联合国全球契约》发布了《工商企业残疾人权利指南》，使工商企业能够调整其政策和做法，以尊重和支持残疾人作为雇员、供应商、客户和社区成员的权利和融入。⁵

三. 关键问题：劳动世界的挑战和机遇

A. 残疾人的工作和就业

15. 各区域残疾人参与工作和就业的程度仍然很低。残疾人在获得就业机会方面面临的一些主要障碍包括：态度方面的障碍，这导致劳动力市场中从招聘到薪酬都存在歧视性做法；缺乏包容和有利的环境，以及缺乏包括社会保护在内的支助系统，这对于残疾人在与其他人平等的基础上在工作场所履行职责必不可少。残疾人经常会在以下方面遇到障碍：无障碍交通；当地市场；优惠的关税政策；对残疾人无障碍的工具和器材；人造环境、产品和服务；信息和通信技术；以及合理便利。例如，在 8 个发展中国家，平均 32% 的残疾人报告说，尽管《公约》第五、第九和第二十七条规定了他们的权利，但他们的工作空间仍然存在障碍，让他们无法出入。⁶ 承担支助责任的残疾人家庭成员也遇到了类似缺乏灵活性的问题。

⁵ 《联合国全球契约》和劳工组织，《工商企业残疾人权利指南：工商企业如何尊重和支持残疾人的权利并让他们从融入中受益》，2017 年。

⁶ 联合国经济和社会事务部，《2018 年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》。

16. 在就业过程中，许多残疾人，特别是来自残疾人比例偏低群体或需要大量支助的残疾人，收入低，从事低技能工作，并且(或)工作条件非常不稳定。孟加拉国的一项案例研究表明，智力残疾人的工资往往只有从事同样工作的没有智力残疾的人工资的 25%，有时是全国最低工资的 50%。⁷ 残疾人也更有可能从事非全时工作、在非正规部门工作和自营职业。⁸ 一旦被雇用，他们可能会在工作场所面临基于残疾的暴力和骚扰。此外，残疾工人在工作场所面临着态度方面的障碍，诸如消极的陈规定型观念和歧视，包括在薪资方面。例如，雇主和其他同事可能错误地认为合理便利请求是一种偏袒行为，而不是在与其他人平等的基础上开展工作的必要条件。⁹

17. 虽然越来越多的公司在改进包容残疾人的努力方面取得了良好进展，但许多雇主有无意识的偏见，缺乏将残疾人融入工作场所和支持他们职业发展的意识或信心。对于来自边缘群体的残疾人尤其如此。此外，缺乏有针对性的激励和支持中小企业雇用和留住残疾人的措施。¹⁰ 许多工商企业仍在对雇用残疾人采取分门别类的办法，将包容残疾人视为一项合规工作，而不是平等就业机会的一部分。此外，这场大流行疫情对经济的影响进一步阻止一些雇主雇用残疾人。例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国进行的一项研究发现，由于担心需要在大流行疫情期间妥善支助残疾人，42%的受访雇主不愿意雇用残疾人。¹¹ 对一些残疾人、诸如智力残疾人来说，大流行疫情期间的失业抵消了前几年在进入一些劳动力市场方面取得的有限成果。¹²

18. 残疾人在非正规部门工人中所占比例过高。在这场大流行疫情期间，该部门的工商企业更容易受到冲击，因为它们往往是资源或资金储备很少的微型或小型企业。许多企业的情况比正规企业更糟，因为它们在大流行疫情期间无法获得融资或得到政府的支持。¹³ 因此，非正规部门的残疾人很容易失业。尽管《公约》第二十八条(适当生活水准和社会保护)规定了他们获得社会保护的权利，但许多人无法获得社会保护，这是由于信息方面的障碍，诸如对各类方案缺乏了解，或其他障碍，使得他们无法加入这些方案。

19. 残疾人对劳动力市场的体验不同。例如，残疾妇女的失业率高于残疾男子，因为她们面临更多的工作场所歧视，以及社会、家庭和文化方面的压力和不合作，

⁷ 唐氏综合征国际和国际残疾人联盟，“孟加拉国智力残疾人包容型就业最佳做法案例研究”，2021 年 9 月。

⁸ 联合国经济和社会事务部，《2018 年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》。

⁹ 劳工组织，“劳动世界中对残疾人的暴力和骚扰”，简报，第 4 号(日内瓦，2020 年)。

¹⁰ ONCE 基金会和国际劳工组织全球商业与残障网络，“让未来的工作包容残疾人”，2019 年 11 月 21 日。

¹¹ 大不列颠及北爱尔兰联合王国共有 502 名负责征聘的业务主管接受了访谈。见 Leonard Cheshire，“被劳动力市场拒之门外：COVID-19 现在和未来对残疾成年人获得好工作的影响”，2020 年。

¹² 包容国际，《包容型恢复全球议程：确保将智力残疾人及其家庭纳入后 COVID 世界》，2021 年。

¹³ 劳工组织，《世界就业与社会展望：2022 年趋势》。

这使她们不愿意进入或留在劳动力市场。残疾青年是全世界青年中最弱势的群体之一，尽管《公约》第二十四条规定了他们享有各级全纳教育制度和终身学习的权利，但由于缺乏全纳教育或在他们从学校过渡到工作过程中得到的支持不足，他们更有可能就业人数比例偏低或失业。¹⁴ 此外，60 岁以上的残疾人参与就业的可能性不到非残疾人的一半，并且如此长的失业时间可能导致他们没有资格领取养老金(CRPD/CSP/2020/3，第 40 段)。残疾老年人可能面临多重和交叉形式的歧视，诸如工作申请方面的年龄界限或严格的健康要求。智力和社会心理残疾人在进入劳动力市场时面临更多污名化，往往被安排从事低附加值的工作，并可能被迫进入单独隔开的服务部门，如福利工场，而不是进入开放的劳动力市场。

B. 残疾人的创业

20. 就业只是残疾人进入劳动力市场的一种手段。其他手段包括自营职业和创业。随着时间的推移，创业越来越受欢迎。2019 年，在接受调查的 52 个国家中，有 36 个国家的企业家在劳动力市场的份额有所增长(A/75/257，第 5 段)。虽然这场大流行疫情总体上减缓了开始创业的速度，但这一趋势因区域而异。全球创业监测¹⁵ 是衡量 18 至 64 岁成年人创业活动的一项国际举措；该举措发现早期创业活动总量在中东和非洲最高，但各不相同，在拉丁美洲和加勒比一直很高，在欧洲和北美最低。早期的证据进一步表明，自这场大流行疫情爆发以来，自营职业者的工作时间减少了。¹⁶

21. 然而，却缺乏关于残疾人创业的研究，这令人震惊，因为研究和数据的缺失直接影响到决策，从而影响到残疾人的生活。在几项关于包容型创业的研究中，¹⁷ 虽然提到了妇女、青年和老年人，但没有提到残疾人。例如，在经济合作与发展组织 2021 年关于评估 COVID-19 的影响以及针对弱势或比例偏低群体的创业对策成效的报告中，没有纳入残疾人。该报告认识到，欧洲联盟包容型创业政策给予残疾人的关注较少。¹⁸ 不可避免的是，残疾人基本上被排除在各国政府在危机期间采取的有针对性的应急政策之外。

22. 创业有可能为残疾人提供充足的机会。创业使他们能够增强经济权能，并充分有效地参与社会。创业可使残疾人在管理时间、工作时间表和个人情况方面有更多灵活性、自主权和独立性。重要的是，创业活动能够培养各种技能，增加自

¹⁴ 到 2035 年，可能需要为进入劳动力市场的年轻人创造多达 6 亿个就业机会。见经济和社会事务部，《世界青年报告：青年社会企业家精神与〈2030 年议程〉》(2020 年，纽约)。

¹⁵ 在 2020 年至 2021 年期间对来自 46 个国家的 14 万人进行了访谈。见 Niels Bosma 等人，《全球创业监测：2020/2021 年全球报告》(2021 年，伦敦，全球创业研究协会)。

¹⁶ 经济合作与发展组织(经合组织)和欧洲联盟委员会，《2021 年消失的企业家：包容型创业和自营职业政策》(2021 年，巴黎，经合组织出版社)。

¹⁷ 经合组织将包容型创业政策描述为旨在向每个有可持续经营企业想法的人开放创业机会，而不论其背景和特点为何。同上。

¹⁸ 同上。

信、自尊和自主权。例如，一项研究发现，残疾人企业家经过自我评估认为，与非企业家残疾人相比具有更多的社会意识和关系管理技能。¹⁹

23. 然而，残疾人创业并非没有相当大的障碍。虽然许多人可能渴望成为企业家，但残疾人经常没有同样的机会创业。各种障碍除其他外，包括缺乏启动资金、不利的市场政策、缺乏创业技能、网络规模小或没有作用以及缺乏儿童保育和歧视态度等体制障碍。其他障碍包括：培训不适合残疾人的需要，残疾人无法获得企业扶持服务以及“福利陷阱”（即担心因赚取收入而失去社会保障福利），²⁰ 尽管《公约》第二十七条特别承认缔约国有义务促进残疾人的创业机会。

24. 创业是增强经济权能的重要手段。它使残疾人能够创建完全符合其兴趣的业务或企业，并成为社会的积极贡献者，这进而提高他们的自主权、成就和个人满意度。

C. 不断变化的劳动世界：数字化转型、新的工作形式和绿色就业

25. 技术革命²¹ 正在迅速改变劳动力市场，而这场大流行疫情则加速了向数字经济的过渡。这一点在虚拟交易(电子贸易、电子卫生和网上银行)的扩大以及参加远程办公的工人人数增加中都表现得很明显。一方面，在家远程工作可以为需要频繁休息或方便在家获得医疗设备或治疗等便利的残疾人提供更多的机会和灵活性。²² 另一方面，当远程办公时，在需要时获得同事的支持可能更加困难，而且由于工作和生活之间的界限变得模糊，社会隔离和压力水平增加的风险就更大。

26. 技术可以被用作驱动力，以培养包容和多样性，也可以为残疾人制造进一步的劳动力市场排斥和数字鸿沟。例如，人工智能正越来越多地应用于招聘过程，包括筛选求职者、安排面谈以及提供入职和在职培训。²³ 一方面，存在人工智能可能带来系统性偏见的风险，并因残疾人的外貌、言语或其他行为而无意中歧视他们的申请。另一方面，目前正在开发包括机器学习在内的众多人工智能应用，以减少残疾人进入和留在工作场所并有效履行其职能所面临的障碍。这种应用的例子包括预测文本、语音和视觉识别，以便具有移动或语音障碍的人能够操作计算机，并为聋人将语音转录为文本。²⁴

¹⁹ Pilar Ortiz García and Ángel José Olaz Capitán, “Entrepreneurship for people with disabilities: from skills to social value”, 《心理学前沿成果》, 第 12 卷(2021 年 7 月 7 日)。

²⁰ 经合组织和欧洲联盟委员会, 《残疾人创业政策简报: 欧洲的创业活动》, 2014 年。

²¹ 这包括数字连通、人工智能、自动化、机器人技术、区块链技术、3D 打印和大数据分析。

²² Lisa A. Schur, Mason Ameri and Douglas Kruse, “Telework after COVID: a “silver lining” for workers with disabilities?”, 《职业康复学刊》, 第 30 卷, 第 4 期(2020 年 12 月)。

²³ 关于包容残疾人的雇主援助和资源网络, 《利用人工智能促进残疾人的就业机会》, 2019 年。

²⁴ 同上, 另见 Selin Nugent 等人, “Recruitment AI has a disability problem: questions employers should be asking to ensure fairness in recruitment”, 残疾和人工智能白皮书(伦理人工智能研究所, 2020 年); 以及劳工组织, “你如何读懂机器人的唇语? 招聘人工智能涉及到残疾问题”, 网络研讨会, 2021 年 2 月。

27. 毫无疑问，数字无障碍治理尽管远未系统化，却呈上升势头。尽管《公约》第二十条(个人行动能力)规定残疾人有权以负担得起的成本获得辅助技术，但残疾人在获得数字工具以及买得起辅助技术以首先获得这些工具方面仍然面临重大障碍。这些障碍使许多残疾人无法作为在线工人进入劳动力市场。现有数据进一步表明，尽管《公约》第九条有规定，但有残疾人的家庭比没有残疾人的家庭更少上网，更有可能难以负担得起信息和通信技术。²⁵

28. 接受劳工组织全球商业与残障网络访谈的公司报告说，虽然他们有关于无障碍问题的正式文件，但他们处理无障碍问题的方法杂乱无章，内部专家资源相对较少。²⁶

29. 鉴于根据一些估计，未来 90% 的就业岗位将需要数字技能、²⁷ 数字包容以及无障碍信息和通信技术，因此绝不能让任何人掉队，这是《2030 年议程》的核心承诺。残疾人的参与是建设真正的包容型数字社会的先决条件。例如，这包括让残疾人及其代表组织参与招聘过程、数字就业举措、数字无障碍项目和缩小技术差距的努力。

30. 以使用数字或在线劳动平台为特点的新工作形式的兴起，提出了另一种工作范式。劳工组织将在线平台提供的两类服务分为基于网络的数字服务(诸如附带任务说明和审查的服务)和基于位置的应用(诸如运输和交货)。这些平台上的工人可分为自营职业者、小企业主、企业家或独立承包商。对残疾人来说，这种新的工作形式可能具有吸引力，因为它没有传统就业环境中存在的结构和态度方面的障碍。根据《公约》第九条，只要在线平台是无障碍的，平台工作就可以为残疾人提供第二收入来源。²⁸ 无障碍和包容型平台还使企业能够吸引更多广泛的合格人才，即残疾人的才能。

31. 通过平台工作或其他方式控制自己工作时间表的能力可以起到增强权能的作用。对于残疾人、包括隐形残疾人而言，独立控制自己工作时间表的能力可以减轻免疫缺陷或背部损伤等身体状况造成的压力和疲劳的影响。此外，有残疾的平台工人不必披露传统就业所要求的信息，而这种要求在提供就业的阶段往往是污名化和歧视的根源。²⁹

²⁵ 联合国经济和社会事务部，《2018 年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》。

²⁶ 劳工组织全球商业与残障网络，“不让任何一个人离线：让你的公司参与处理数字无障碍问题的入门读物”，2021 年。

²⁷ [CEB/2019/1/Add.2](#)，第 4 段。

²⁸ 这并不是说，残疾人进入平台工作没有障碍。平台工作可能需要初始的财务投资或技能，如行政技能或计算机知识技能，而这是许多残疾人可能不具备的。一些残疾人可能没有能力同时管理多份工作。见 ONCE 基金会和劳工组织全球商业与残障网络，“面向残疾人的包容型数字经济”，2021 年。

²⁹ Paul Harpur and Peter Blanck, “Gig workers with disabilities: opportunities, challenges, and regulatory response”, 《职业康复学刊》，第 30 卷，第 4 期(2020 年 12 月)。

32. 尽管这种新的工作形式对残疾人很有吸引力，但平台工作仍然是一种比较不稳定的就业形式。许多国家目前的监管框架尚不具备保护平台工人的能力，使工作的许多方面、诸如工作时间和职业健康与安全得不到监管。平台工人没有资格享受病假、产假/陪产假或退休福利，而这些福利是传统形式的就业才提供的。虽然《公约》第二十七条已经规定了工作和就业的权利，并且明显适用于所有形式的就业，但许多国家的劳工条例尚未做出调整，以保护有残疾的平台工人。

33. 劳动世界与环境的状态有着内在的联系。据劳工组织称，包括农业部门在内的全球劳动力的 40% 极大地依赖环境。因此，通过缓解和适应向绿色经济过渡将对劳动力产生重大影响。例如，劳工组织估计，到 2030 年过渡到低碳和循环经济可能创造 1 亿多个就业机会，但可能失去近 8 000 万个就业机会。³⁰ 残疾人是受影响最严重的群体之一，因为他们中的许多人依赖不稳定的就业形式。

34. 向绿化经济过渡是不可避免的，为所有人创造一个公正世界的时机已经成熟。关于气候变化的《巴黎协定》所设想的公正过渡是指残疾人有平等机会受益于所创造的绿色就业机会，诸如可再生能源和有机农业、恢复生态系统的适应项目或可持续旅游业等方面的就业机会。只有在设计和实施旨在实现包容型绿色经济的气候行动时纳入残疾人的声音、能动性和权能，才有可能实现这种过渡。这方面的例子包括促进有残疾的土著人民在适应气候方面的传统知识，³¹ 以及促进残疾人在新的生产工艺和技术开发(诸如能效或其他低碳市场)中的创业精神。

四. 前行道路：政策建议

35. 公共政策需要适应和迁就劳动世界的变化。2021 年 6 月，各国政府、雇主组织和工人组织承诺响应全球行动呼吁，采取以人为本的复苏办法，战胜 COVID-19 危机。只有在就业及社会保护政策和做法包容残疾人的情况下，才能做到采取以人为本的办法处理劳动世界的问题。

36. 秘书长在其题为《我们的共同议程》的报告中承诺，联合国各实体支持会员国除其他外，将非正规工人纳入正规经济，促进终身学习和学习新技能，并促进创造绿色和数字经济就业机会，让所有人都有平等的机会。秘书长于 2021 年 9 月启动了在数字、绿色和照护经济中促进公正转型的就业和社会保护全球加速器。全球加速器的目标是创造至少 4 亿个体面就业机会，主要是在绿色和照护经济中，并将社会保护最低标准扩大到未被任何社会保护措施覆盖的人。联合国各实体对包容残疾人的同样承诺也反映在《联合国残疾包容战略》中。这些战略相辅相成，为残疾人创造一个包容型的劳动世界。

A. 残疾人的工作和就业

37. 许多国家已经采取了某些措施，促进实现残疾人的工作和就业权利。这些措施包括确保残疾人获得就业服务或技能发展，在立法中规定就业名额，通过禁止

³⁰ 劳工组织，“建设绿色未来的技能：全球观点”（2019 年，日内瓦）。

³¹ 见劳工组织，《土著人民与气候变化：关于传统知识和生计的新兴研究》（2019 年，日内瓦）。

歧视的法律，并促进提供按残疾分列的数据。例如，荷兰为听力残疾人的求职面试或与工作有关的旅行支付口译服务费用。一些国家在其人口普查和其他住户调查、包括劳动力调查中正在使用残疾统计华盛顿小组关于残疾的整套问题，以获得按残疾分列的数据。厄瓜多尔采用了残疾人就业指数，以衡量他们融入正规劳动力市场的情况。

38. 呼吁缔约国采取积极措施，增加残疾人的就业，³² 包括促进残疾人进入劳动力市场和留住他们。设定就业名额是促进在公共和私营部门进入劳动力市场的一种方式。

39. 然而，需要采取具体措施，创建一个开放、具有包容性和对残疾人不构成障碍的有利环境。首先，正如《公约》第五条所要求的，缔约国应禁止一切歧视，包括为此提供合理便利。这一承诺在 2019 年 6 月国际劳工大会一百周年会议通过的劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)和所附打击劳动世界暴力和骚扰的建议(第 206 号)中得到进一步加强。该公约确认各国政府、工人组织和雇主组织有责任促进对工作中的暴力和骚扰零容忍，同时考虑到残疾人的具体情况和脆弱性。在实践中，这意味着为残疾人及其家庭成员和照料者创建一个没有歧视的招聘过程、平等的职业发展机会以及无污名化和无障碍的工作环境，因为其家庭成员和照料者也面临障碍，可能需要在 workplaces 获得合理的便利。例如，在挪威，《公务员法》(关于中央政府雇员)规定，如果有合格的残疾求职者，必须至少为他们提供面试的机会。公共部门必须尽可能以身作则，促进残疾人的工作和就业机会。

40. 其次，只有消除目前的数字鸿沟，才能创建一个包容型的数字世界。《公约》第九条要求缔约国采取措施，促进残疾人利用新的信息和通信技术及系统，包括互联网。无障碍环境、包括数字工具的可访问环境，是残疾人融入数字世界的基石。立法在将无障碍要求纳入数字产品、服务和基础设施设计工作的中心方面可发挥关键作用。此外，如果在与工作和就业有关的产品、方案和服务的开发阶段就采取通用设计办法，以后就不必再进行调整或专门设计。通过数字平台运作的组织需要在包容残疾人方面未雨绸缪，确保其技术和服务无障碍，是按通用标准设计的。

41. 创建一个有利的数字环境需要残疾人及其代表组织充分、有效地参与。他们在设计阶段的参与将产生更好的产品和服务，并激发数字世界的创新。这种参与还使残疾人能够在劳动世界中发挥积极的增强权能作用。决策者可考虑采取具体措施，鼓励残疾人参与无障碍数字工具和辅助技术的设计，例如作为无障碍专家参与。

42. 第三，向数字和绿色经济的过渡需要残疾人、特别是那些因劳动世界不断变化而面临失业风险的残疾人提高技能和学习新技能。正如关于采取以人为本的复苏办法战胜 COVID-19 危机的全球行动呼吁所指出的那样，各国政府和雇主组织有义务加强对技能发展和终身学习的公共和私人投资，包括通过学徒、职业指导、

³² 人权理事会第 22/3 号决议。

提高技能和学习新技能以及其他积极的劳动力市场政策，以减少技能不匹配和差距。这些努力必须包容残疾人，并对残疾人没有障碍。这种努力的一个例子是，按照《公约》第二十四条的要求，确保提供一个在线学习平台，并提供替代的通信模式、手段和格式。需要采取进一步措施，促进残疾妇女的参与，包括参与数字和科学、技术、工程和数学等领域的方案和奖励措施。

43. 对于残疾青年来说，获得工作和就业、包括网上工作，可以建立起强烈的自我价值和权能意识。必须采取有针对性的措施，支持残疾青年参与劳动世界。例如，2014 年至 2020 年欧洲联盟提供给奥地利的结构资金中有近 30% 主要留给残疾青年。也可以为残疾老年人采取有针对性的措施，例如消除获得体面工作的障碍，禁止基于年龄的歧视，以及使他们能够利用终身学习系统。《政治宣言》和 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》的第一优先事项规定了扩大就业能力的政策的重要性，诸如残疾老年人的职业康复(A/CONF.197/9，第 24 段)。

44. 各类条例需要处理新的工作形式及其对残疾人的影响。扩大远程工作、平台工作和向绿色工作过渡所产生的工作机会需要与充分的工人保护相平衡。实现这一点的一个手段是通过政府、雇主组织和残疾人及其代表组织之间的社会对话。³³ 例如，为确保公正地过渡到低碳和循环经济市场，可考虑采取以下措施：(a) 让残疾人及其代表组织参与制定实现公正过渡的国家计划和战略；(b) 确保残疾人能够获得就业服务，诸如提供绿色工作机会的就业服务；以及(c) 确保劳动力市场数据、包括关于新的和正在出现的绿色工作机会的数据按残疾分列。³⁴

45. 确保保护残疾人的工作和就业权利的另一个重要工具是包容型社会保护制度。例如，为应对 COVID-19 的社会经济影响而采取的紧急措施，诸如现金转移和失业福利，保护了许多残疾人，特别是在非正规部门工作的残疾人。虽然《公约》第二十八条规定了残疾人、特别是残疾妇女和女孩以及残疾老年人享有社会保护方案的权利，但在全球范围内，只有 24% 的残疾人能够获得残疾福利。³⁵ 此外，社会保护计划的作用对于在未来发生冲击时有收入保障至关重要。例如，足够的社会保护可能会有助于最大限度地减少气候威胁对残疾人的影响。它还创造一个有利的环境，使他们能够投资发展自己的生产能力，从而提升他们的创新和创业潜力。然而，只有把申请和获得社会保护制度的程序设计成人人都能利用的程序，社会保护制度的目标才能实现。

B. 促进创业

46. 创业被认为是创造就业机会、促进经济增长和创新、减少不平等和促进社会凝聚力的重要驱动力。大会第 75/211 号决议注意到创业在支持残疾人参与劳动力市场方面可发挥的关键作用。虽然许多会员国已开始采取全面和综合的创业政策(A/75/257)，但尽管《公约》第二十七条(f)款(促进自营就业、创业经营、创建合

³³ 这包括加强公共行政部门、雇主组织和残疾人组织参与这种对话的能力，以及制定国家战略。

³⁴ 劳工组织，《向低碳经济公正过渡过程中的残疾人》，政策简报(2019 年，日内瓦)。

³⁵ 联合国经济和社会事务部，《2018 年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》。

作社和个体开业)规定了缔约国的义务,旨在促进残疾人创业的公共政策仍然很少。例如,中国已经采取优惠的行政、财政、税收和金融措施,支持残疾人自营就业和创业经营。乌克兰向残疾企业家提供财政支助,其立法规定了残疾人的创业权。

47. 特别制定支持残疾人创业的措施是帮助这个群体进入劳动力和留住残疾人企业家的最有效途径之一,因为残疾人在创业方面经常面临态度方面的障碍,甚至更大的阻挠。此外,与创业有关的政策、条例和市场准入需要促进性别平等。各国政府和其他利益攸关方也不妨向残疾青年提供有针对性的创业支持,以便利他们进入数字经济,例如通过残疾青年可以使用的孵化器企业发展学习模块。会员国也可考虑将青年创业战略纳入其国家政策。

48. 为了让创业开花结果,必须有一个有效的生态系统来支持这一愿望。首先,决策者和社会各部门需要通过正规和非正规教育帮助残疾人发展创业技能,并确保教育环境无障碍和包容残疾人。理想情况下,创业教育应包括硬技能和软技能,这两者对于鼓励创业心态都很关键。这些技能包括情商、商业头脑、数字和技术能力、数据和数字素养、创新和自我增强权能。

49. 来自包括残疾人在内的弱势群体的企业家的技能差距更大。因此,职业指导、辅导和行为方法方案(诸如联合国贸易和发展会议的发展企业家精神方案)等其它支助可进一步帮助缩小这种差距。这些努力将帮助推进实现目标 4、特别是具体目标 4.4(提高掌握相关技能包括技术和职业技能的青年人和成年人的就业、体面工作和创业人数)。

50. 其次,获得资金支持和资金是企业家的关键驱动力。在 COVID-19 大流行疫情期间,47%至 55%的企业家和中小微型企业报告说,难以获得关于政府采取的一揽子政策或紧急措施的信息(同上,第 18 段)。残疾企业家的这一比率可能更高,因为他们经常无法获得现有的资金支持。因此,会员国必须加强国家金融机构的能力,以帮助那些无法或很少获得金融服务的人,并扩大初创企业的替代资金来源。³⁶ 必须以无障碍的形式提供关于融资的信息,包括微小额筹资和数字金融解决方案,以便残疾人了解现有的支持。例如,在肯尼亚,推出了一款用盲文显示短信服务的手表,使有视力障碍的人能够通过移动应用程序使用 M-Pesa(一种基于移动电话的资金转移服务)进行金融交易。³⁷

51. 第三,正如成功的残疾企业家可能证明的那样,天赋、努力工作和克服各种困难的韧性只是硬币的一面。拥有一个可以提供支持的网络、榜样和导师是成功的另一个关键要素,它鼓励开始创业并一如既往地走下去。与其他企业家、民间社会、学术界以及公共和私营部门的协作与合作对于创业的发展壮大至关重要。与同行建立联系并进入可以提供支持的网络,使残疾人能够通过为社区作出贡献来交流知识,提高他们的自信心、积极性和归属感。

³⁶ 大会第 75/211 号决议,第 11 段。

³⁷ 青年就业解决方案和世界银行,“残疾青年的数字工作”,《专题说明》,第 2 期(2021 年 2 月)。

C. 网络化办法

52. 秘书长在其题为《我们的共同议程》的报告中承认与所有行为体进行战略接触互动的重要性。劳动世界密切相关，社会中的每个行为体都可以积极促进增强残疾人的经济权能及其创业。虽然私营治理(诸如公司行为守则)和公共治理可能通过共存而相互加强，但他们可能会降低彼此的总体效力。因此，私营部门在促进包容残疾的工作场所方面可发挥关键作用。在《我们的共同议程》中，秘书长还呼吁更广泛的企业参与落实可持续发展目标，包括通过尊重人权的企业模式这样做。³⁸

53. 一些良好的商业做法有意纳入残疾人。例如，由 30 多家跨国企业及 30 多个国家一级商业和残疾网络组成的劳工组织全球商业与残障网络³⁹ 正在带头开展关于包容残疾人问题的商业对话和同行交流。该未来向公司提供由雇主主导的国家一级平台，借以改进其残疾就业政策和做法，其中包括在网络世界就业。此外，Valuable 500 的公司已经承诺超越企业社会责任，确保残疾人作为客户和雇员能够融入。员工队伍表现出包容性的公司可以获得良好的声誉，并提高他们的整体员工参与度、忠诚度和满意度。⁴⁰ 例如，在当今的数字世界中，数字无障碍需要成为公司数字化转型战略的支柱，并超越万维网和移动无障碍，扩展到其他新兴技术，诸如人工智能、虚拟现实、扩展现实和区块链技术。公司可鼓励其供应商展现出同样的残疾包容承诺。

54. 残疾人及其代表组织在这一过程中发挥关键作用。他们需要成为技术团队、招聘团队和公正过渡团队的一部分，在思考如何设计的过程中发挥积极作用，让人们听到他们的声音和故事。

五. 供审议的问题

55. 以下是提交圆桌讨论会审议的问题：

(a) 已制定有哪些法律、政策和实际措施，以及在落实这些措施方面需要克服哪些障碍？还可以采取哪些其他措施来促进增强残疾人的经济权能和权利，以便帮助他们进入开放、包容和无障碍的劳动力市场并在其中茁壮成长？

(b) 可以采取哪些步骤来确保旨在实现就业和增强经济权能的措施造福于最边缘化的人？

(c) 各国政府、私营部门雇主和工人组织、残疾人及其代表组织以及其他利益攸关方可以采取哪些积极主动的创新措施，以制定未来包容残疾人的就业政策，包括在数字和绿色经济中就业？

³⁸ 见 <https://www.ohchr.org/en/issues/business/pages/businessindex.aspx>；和《2021-2023 年联合国全球契约战略》，可查阅 https://ungc-communications-assets.s3.amazonaws.com/docs/about_the_gc/UN-GLOBAL-COMPACT-STRATEGY-2021-2023.pdf。

³⁹ 自 2022 年 2 月起。

⁴⁰ 《联合国全球契约》和劳工组织，《工商企业残疾人权利指南》(2017 年)。另见劳工组织全球商业与残障网络章程，可在下列网站查阅 www.businessanddisability.org/charter/。

(d) 需要采取哪些切实可行、渐进和有针对性的措施，以改善当今劳动世界(包括平台工作)中残疾工人的社会保障和保护，并确保公正过渡？更好的数据、循证政策分析和社会对话如何帮助残疾人做出调整，适应劳动世界中的变化？

(e) 要在数字经济和绿色经济中促进包容残疾人的创业、包括社会企业家精神，有哪些新出现的针对性和主流化措施最佳做法？缔约国和其他利益攸关方可采取哪些措施，在创业初期及以后为残疾人，包括妇女、青年、老年人和土著人民创建一个有利的创业生态系统？

(f) 为加强残疾人在工作场所及其他场所的集体声音和自主权，迫切需要实现哪些结构改革和心态改变？
