



社会发展委员会

第五十五届会议

2017年2月1日至10日

社会发展问题世界首脑会议和大会

第二十四届特别会议的后续行动

将残疾问题纳入《2030年可持续发展议程》执行工作的主流
秘书长的报告

摘要

本报告应经济及社会理事会第2015/4号决议的要求编写，经社理事会在决议中要求秘书长就该决议执行情况向社会发展委员会第五十五届会议提交报告，在其中纳入主席关于讨论情况的总结以及委员会第五十四届会议期间多利益攸关方小组讨论中提出的建议。本报告概述了将残疾问题纳入现有国际发展框架的情况，以及残疾人在社会和经济发展中的状况。报告指出，全世界的残疾人在参与发展进程、机制和机构的许多方面仍处于不利地位。报告介绍了有关以下几方面的资料：(a) 兼顾残疾问题的发展相关国际框架的评估和后续落实机制；(b) 社会发展委员会在将残疾问题纳入发展议程主流方面的作用；(c) 社会发展委员会第五十四届会议期间有关残疾问题的多利益攸关方专题小组讨论摘要；(d) 结论和建议。



一. 引言

1. 本报告应题为“促进残疾人权利和加紧将残疾问题纳入 2015 年后发展议程主流”的经济及社会理事会第 2015/4 号决议的要求编写，经社理事会在该决议中要求秘书长就第 2015/4 号决议执行情况向社会发展委员会第五十五届会议提交报告，在其中纳入主席关于讨论的摘要以及委员会第五十四届会议期间多利益攸关方小组讨论中提出的建议。

2. 残疾人在融入和参与社会和发展方面仍面临边缘化和重大障碍。残疾人在所有发展领域都体验到不同程度的不平等，这往往是他们所处的结构、社会、政治和文化环境的缺陷造成的，其中包括缺乏无障碍的有形和虚拟环境、体制障碍、歧视、排斥和不平等机会。

3. 为应对这些挑战，联合国在一系列国际文书，特别是《残疾人权利公约》¹ 中加强了关于残疾人充分和平等参与的承诺，该公约从残疾问题视角对普遍人权和包容性发展进行了编辑整理。

4. 在联合国几十年来开展工作的基础上，目前，人们已明确确认残疾问题是全球议程上一个贯穿各领域的发展问题。这一点体现在以下方面：2013 年在纽约举办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级别会议——前进道路：2015 年之前及之后兼顾残疾问题的发展议程及其成果文件，² 以及《2030 年可持续发展议程》、³ 《亚的斯亚贝巴行动议程》⁴ 和最近在减少灾害风险、人道主义行动、发展筹资和城市发展领域通过的其他发展框架随后确认了残疾人的具体需求并就此作出承诺。

5. 社会发展委员会在将残疾问题纳入《2030 年可持续发展议程》主流方面发挥了主要作用，包括为此每年审议残疾人的社会状况以及 1994 年至 2014 年规定了社会发展委员会残疾问题特别报告员的任务。⁵ 鉴于迫切需要确保将残疾问题有效纳入《2030 年议程》执行工作主流，同时考虑到残疾问题特别报告员的任期届满，委员会在第五十三届和第五十四届会议上审议了是否可能另设一个进一步加紧将残疾问题纳入发展主流的监测机制及其模式。

6. 本报告介绍了兼顾残疾问题的发展的现有国际框架及其评估和后续落实机制。报告介绍了社会发展委员会在将残疾问题纳入发展议程主流方面所发挥作用

¹ 大会第 61/106 号决议，附件一。

² 大会第 68/3 号决议。

³ 大会第 70/1 号决议。

⁴ 大会第 69/313 号决议，附件。

⁵ 大会第 48/96 号决议，附件，第四节，第 2 段。

的历史及其演变，概述了社会发展委员会第五十四届会议期间在《残疾人权利公约》背景下开展的有关 2015 年后发展议程执行情况的多利益攸关方专题小组讨论的情况。在这方面，报告就有效地将残疾问题纳入国际商定发展目标执行工作的主流提出建议，并在兼顾现有政府间机制和进程的同时提供了有关适当后续落实和评估配套机制的备选办法。

二. 指导如何将残疾问题纳入发展的现有框架

7. 将残疾问题纳入发展的概念和做法已经并且继续在全世界范围内得到越来越多的关注。大会在推进兼顾残疾问题的发展方面通过的主要框架包括 1982 年《关于残疾人的世界行动纲领》、⁶ 《残疾人机会均等标准规则》(1993 年)⁷ 和《残疾人权利公约》(2006 年)。

8. 此外，最近的国际发展框架也纳入了残疾人的权利和视角。联合国发展议程，包括《2030 年可持续发展议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、⁸ 《亚的斯亚贝巴行动议程》和《新城市议程》⁹ 进一步确定了确保将残疾问题纳入实现发展目标的工作。下文介绍了将残疾问题纳入这些主要框架的情况。

9. 大会 1982 年通过的《关于残疾人的世界行动纲领》的宗旨是要促进推行有关伤残预防和伤残康复的有效措施，并促进实现以下目标：即使残疾人得以“充分参与”社会生活和发展，并享有“平等地位”，也就是说要具有与全体公民同等的机会，平等分享因社会和经济改善而改善的生活条件。

10. 1993 年，大会通过 22 项残疾人机会均等标准规则，为进一步执行《世界行动纲领》规定的平等和残疾人充分参与社会生活和发展的目标提供了一个框架。

11. 此外，大会 2006 年通过的《残疾人权利公约》是一项从残疾问题的视角推动包容性发展，促进残疾人普遍人权的文书。

12. 《2030 年可持续发展议程》体现了残疾人的需要，让会员国承诺确保残疾人融入和参与社会。特别是，可持续发展目标的 7 个具体目标明确考虑到残疾人和兼顾残疾问题。这些目标涉及接受教育和就业机会；关注并顾及到残疾学生的学校；包容残疾人及增强其权能；便利交通以及提供绿色公共空间；建设各国收集按残疾情况分列的数据的能力。此外，《2030 年议程》使会员国承诺为残疾人提供终身学习的机会，帮助他们掌握利用机会和充分参与社会所需的知识和技能。

⁶ 见大会第 37/52 号决议。

⁷ 大会第 48/96 号决议，附件。

⁸ 大会第 69/283 号决议，附件二。

⁹ 见 A/CONF.226/4，附件。

此外，可持续发展目标的全球指标框架要求按残疾情况分列数据，并列入明确提及残疾问题的 11 项指标。这些指标侧重于以下方面：社会保护；教育中的差距；配备有改造后适合残疾学生的基础设施和材料的学校；就业残疾人的收入；生活收入水平低于收入中位数 50%的残疾人；提供便利的公共交通和露天公共场所；人身骚扰和性骚扰；公共机构中的代表权；包容性决策。

13. 《亚的斯亚贝巴行动议程》也明确提及了残疾人和残疾问题，尤其是让会员国承诺为残疾人提供社会保障；鼓励残疾人充分参与劳动力市场；通过帮助残疾儿童让所有人都能接受优质教育；改善兼顾残疾的教育设施；便利残疾人利用无障碍技术；更多地收集和使用按残疾情况分列的数据。

14. 2015 年举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会通过了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，其中确认残疾人群体积极参与、参加备灾并贡献专门知识使残疾人在灾害中的抗灾能力和生存机会最大化。该框架还提出减轻灾害风险和备灾所有方面的通用设计和无障碍原则，并呼吁推广普遍可用的响应措施。《仙台框架》是推进国际文书中兼顾残疾问题措施的一个里程碑。

15. 2016 年 10 月 17 日至 20 日在基多举行的联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)通过的《新城市议程》推动采取措施和政策，以加强残疾人融入和参与城市和城市住区。《新城市议程》尤其推动以下方面：(a) 侧重于残疾人需要的住房政策、道路安全以及基本的有形和社会基础设施；(b) 关注残疾人需求和潜力的就业；(c) 便利残疾人的信息和通信技术。该议程还呼吁收集按残疾情况分列的数据。

16. 2016 年举行的第一次世界人道主义峰会包括有关将残疾人融入人道主义行动的一次特别会议，一些参与会员国等利益攸关方在会上发起了《将残疾人融入人道主义行动宪章》。¹⁰ 该宪章特别指出，国际社会承诺将残疾人权利和视角纳入人道主义应急工作的所有方面和各个阶段。特别是，该宪章就不歧视、残疾人参与、包容性的应对措施和服务以及所有发展行为体和人道主义行为体之间的合作和协调作出了承诺。

三. 残疾人在社会和经济发展中的状况

17. 贫困现象在残疾人中更常见。关于 15 个发展中国家贫穷家庭中残疾现象普遍性的一项分析研究发现，家中至少有一人残疾的家庭经济状况不如没有残疾人的家庭。¹¹ 根据另一项研究结果，在属于经济合作与发展组织(经合组织)的 21

¹⁰ 见 <http://humanitarianandisabilitycharter.org>。

¹¹ Sophie Mitra, Aleksandra Posarac 和 Brandon Vick, “发展中国家的残疾和贫困问题：世界卫生调查快照”，《社会保护和劳工讨论文件》，第 1109 号(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2011 年)。

个国家中，18 个国家的适龄工作残疾人的贫困率(定义为低于调整后可支配收入中位数的 60%)高于健全人。平均而言，在各个经合组织国家中，残疾人收入比全国平均收入低 12%，一些经合组织国家残疾人的收入甚至比全国平均收入低 20%至 30%。¹² 除了收入较低之外，残疾人往往面临与残疾有关的额外费用，其中包括辅助器具、个人支助、交通和住房需求的相关费用，使残疾人更有可能面临贫困。

18. 与健全的同龄人相比，适龄工作的残疾人受雇的可能性较低。《世界残疾报告》所调查的 50 多个国家的数据显示，¹³ 残疾人的整体就业率比健全人大约低 10 个百分点。在经合组织国家，人们发现残疾人就业率为健全人就业率的一半。¹² 残疾人找工作的积极性往往受到阻碍。愿意找工作的残疾人的就业机会也很少，原因是工作场所和信息不便利、歧视和对残疾人的消极态度以及对残疾人的工作能力有误解。残疾人缺乏有偿就业机会，因此往往被迫自己创业赚取收入。¹⁴ 一项有关 16 个发展中国家的研究显示，残疾人自营职业比率往往高于健全人自营职业比率。¹⁵ 自营职业者往往处境更不利，因为他们更有可能突然失业或就业不足，而且缺乏基本的社会保障。

19. 残疾人即使就业，也更有可能从事非全职工作。2010 年在 29 个国家开展的研究显示，所有国家残疾人中的非全职雇员比例均高于健全人中的非全职雇员比例。¹⁵ 残疾人往往只能从事非全职就业，因为目前的全职就业方案没有给残疾人充足的时间来上下班或处理健康问题。但是，如果工作场所和上下班交通合理便利，残疾人就能从事全职工作。残疾人还更有可能从事职业前景不佳和工作条件差的低薪工作，尤其是因为一些国家的立法规定了允许降低残疾人最低工资的例外情况。¹⁶

20. 虽然社会保障制度往往可发挥关键作用，部分纠正劳动力市场上的一些不平等现象，满足残疾人在收入保障、健康保护和社会包容方面的需要，但是有些国家没有为残疾人提供持续援助。大多数国家于 1960 和 1970 年代扩大了社会保障方案，将残疾情况考虑在内；到 2012-2013 年，几乎所有国家的国内立法都规定

¹² 经济合作与发展组织，“Sickness, disability and work: keeping on track in the economic downturn”高级别论坛背景文件，2009 年 5 月 14 日和 15 日，斯德哥尔摩。

¹³ 世界卫生组织和世界银行，《世界残疾报告》(2011 年，日内瓦)。

¹⁴ Kamal Lamichhane, *Disability, Education and Employment in Developing Countries: From Charity to Investment* (Cambridge University Press, 2015)。

¹⁵ S. Mizonoya and S. Mitra (2012), “Is there a disability gap in employment rates in developing countries?”, Fordham University, Department of Economics, Discussion Paper No. 2012-03, 可查阅：http://legacy.fordham.edu/images/academics/graduate_schools/gsas/economics/dp2012_03_Mizonoya_Mitra.pdf。

¹⁶ 国际劳工组织，最低工资制度，国际劳工大会，报告三(第 1 B 部分)，第 103 届会议(2014 年，日内瓦)，可查阅：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf。

了为残疾人提供现金福利的社会保障计划。但是，有些国家仅规定了一笔总付福利而非定期现金福利，而且许多国家的这种定期福利仅限于正规经济部门的工人及其家庭，不包括残疾儿童，从而使那些没有机会缴纳足够长时间社会保险的残疾人无法享受福利。¹⁷

21. 与健全儿童相比，残疾儿童入学、上学和完成全部教育的可能性较低。¹¹ 2002-2003年，在51个国家的18至49岁的残疾人中，仅有53%完成了初等教育，而健全人中的相应比例是67%。¹⁸ 平均而言，与健全人相比，残疾人在学校学习的时间也更短(通常是少一年或两年)。因此，残疾成年人的教育程度通常较低。¹⁷

22. 残疾人罹患继发性健康问题、伴发疾病、老龄健康问题和过早死亡的比例要高得多。¹⁹、²⁰ 尽管相较于无残疾人而言，残疾人的医疗保健需求更多，但在需要时得不到救治的情形比较多。在51个国家的研究表明，残疾人有能力支付保健服务的情形要低20%。残疾人同样更有可能无力负担前往医疗设施的交通费用，也没有前往医疗地点的交通工具。此外，残疾人更难找到无障碍设备和具备适当技能的保健服务提供者。¹³

23. 关于残疾人获取水和环境卫生设施情况的资料有限，但2011年的审查²¹着重指出可能使残疾人更难以获得这些基本服务的一些障碍。这些障碍源于人造环境、地理条件以及社会和体制方面的制约因素。²²

24. 与普通人相比，残疾人面临的风险更高，受到冲突、灾害和其他人道主义危机的影响更大。在早期预警和灾害应对方面，他们常常缺乏可以获取信息和通信的渠道。在冲突期间或在发生灾害之后，他们在疏散以及获得食物、水、卫生设

¹⁷ 见国际劳工组织，《2014/2015年世界社会保障情况报告：加强经济复苏、包容性发展和社会公正》(2014年，日内瓦)。

¹⁸ Deon Filmer, “Disability, Poverty, and Schooling in Developing Countries: Results from 14 Household Surveys”, 《世界银行经济评论》，第22卷，第1号(2008年1月)。

¹⁹ 大不列颠及北爱尔兰联合王国残疾人权利委员会, “Equal treatment: closing the gap: a formal investigation into the physical health inequalities experienced by people with learning disabilities and/or mental health problems” (London, Disability Rights Commission, 2006)。

²⁰ Andrew Nocon, “Equal treatment: Closing the Gap: Background evidence for the DRC’s formal investigation into health inequalities experienced by people with learning disabilities or mental health problems” (Disability Rights Commission, United Kingdom, 2006), 可见于 <http://disability-studies.leeds.ac.uk/files/library/nocon-Evidence-paper-2006.pdf>。

²¹ N. Groce, N. Bailey, R. Lang, J. F. Trani and M. Kett, “Water and sanitation issues for persons with disabilities in low- and middle-income countries: a literature review and discussion of implications for global health and international development”, *Journal of Water and Health*, vol. 9, No. 4, 2011。

²² H. Jones and B. Reed, *Water and sanitation for disabled people and other vulnerable groups: Designing services to improve accessibility* (Water, Engineering and Development Centre, Loughborough University, United Kingdom, 2005)。

施及其他住所和救济服务方面面临更多困难。²³ 在许多灾害情况中，残疾人死亡率是非残疾人的二至四倍。²⁴ 2013 年对 137 个国家 5 000 多名残疾人的调查表明，大多数残疾人没有个人备灾计划，几乎都不了解自己社区的灾害管理计划。大多数残疾人表示，若突发灾害，他们很难立即撤离。²⁵

25. 不具备有形和虚拟的无障碍环境仍是将残疾人纳入发展和让残疾人参与发展的一个主要障碍。国际标准化组织(标准化组织)2011 年迈出了重大一步，即制定人造环境方面的国际标准，显示无障碍建筑的方方面面，以便所有人不论残疾与否都可到达、进入、使用并可独立地安全撤离建筑物。此外，许多国家制定了立法，要求实现无障碍的有形环境。然而，在有此类立法的国家依然存在有形障碍。在许多国家，在多大程度上实现了无障碍空间情况还不清楚。对某些欧洲国家公共建筑的现有研究表明，无障碍环境远未普及。²⁶

26. 无障碍虚拟环境已经越来越重要，因为诸如网络服务、移动设备、电视和电脑等信息和通讯技术对于日常参与工作、教育以及社会和文化领域更为重要。电脑和互联网也能够减少残疾人士困在家中或移动能力有限而产生的孤立感。国际标准化组织制定了网络无障碍标准，电子无障碍检验软件已予开发，以协助要核实自己的网站是否符合标准化组织无障碍标准的人士。尽管制定了这些标准，但包括政府网站在内的大多数网站并不符合标准。²⁷

四. 关于将残疾问题纳入发展的审查和后续机制

27. 在联合国系统内，有各种审查和后续行动进程可评估残疾人人权和发展框架执行情况。这些机制和进程如下。

28. 《关于残疾人的世界行动纲领》、《残疾人机会均等标准规则》和《残疾人权利公约》实施情况已予审查并由大会采取了后续行动，大会请秘书长定期提交执

²³ 见/A/65/173。

²⁴ 国际康复会、日本财团和亚太经社会，“促进兼顾残疾问题的减少灾害风险以便在亚太地区建设有复原力、包容和平等社会的仙台声明”(2014 年 4 月 24 日)，可见于 <http://www.riglobal.org/sendai-statement-to-promote-disability-inclusive-disaster-risk-reduction-for-resilient-inclusive-and-equitable-societies-in-asia-and-the-pacific/>。

²⁵ 联合国减少灾害风险办公室，《残疾人和灾害：联合国减少灾害风险办公室 2013 年残疾情况和灾害调查——主要调查结果》。2014，可查阅 http://www.unisdr.org/2014/iddr/documents/2013_DisabilitySurveyReport_030714.pdf。

²⁶ Accessible public buildings indicators on political participation of persons with disabilities(2014)，可见于 <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/political-participation/accessible-buildings>。

²⁷ 2014 年联合国电子政务调查：我们希望的未来的电子政务，可见于 http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf。

行情况报告。《关于残疾人的世界行动纲领》设想，联合国系统将定期评价在执行《纲领》方面取得的进展情况。这促使大会自 1982 年以来就请秘书长提交关于纳入残疾相关问题的定期报告。1993 年，《标准规则》通过后，会员国请秘书长每两年向大会报告确保机会均等以及将残疾人充分纳入联合国系统各机构的工作进展情况。大会在 2006 年通过《残疾人权利公约》后，请秘书长定期提交关于《公约》及其《任择议定书》情况的报告。

29. 《残疾人权利公约》缔约国会议和残疾人权利委员会的成立都是为了监测《公约》执行情况。《公约》第 40 条规定，“缔约国应当定期举行缔约国会议，以审议与实施本公约有关的任何事项”。自 2008 年以来，举行了九届缔约国会议。在这些会议上，缔约国审议了将残疾纳入发展的相关主题以及《公约》执行情况，并提供了一个分享最佳做法论坛。小组讨论和互动对话得以举办，所涉主题如：无障碍环境和合理便利问题；基于社区的康复；技术；残疾妇女、儿童和青年；减少残疾人的不平等现象；社会保护和减贫战略；应对残疾人在灾害和人道主义危机中的脆弱性和受排斥问题；促进心理和智力残障者权利；残疾数据和统计；把《公约》作为实现千年发展目标的工具；最近的则是把《公约》作为实现《2030 年可持续发展议程》的工具。

30. 根据《残疾人权利公约》第 34 至 39 条规定，设立了残疾人权利委员会并规定了其职能。委员会由 18 名独立专家组成，负责监测《公约》执行情况。所有缔约国必须向委员会提交关于《公约》规定权利落实情况的定期报告。委员会审查每一份报告，并就报告提出意见和一般性建议。截至 2015 年 11 月，委员会收到了 95 个缔约国的报告。《公约任择议定书》(见大会第 61/106 号决议)与《公约》同时生效并确定了委员会的另外两项任务：(a) 接收和审查个人投诉；(b) 如有可靠证据表明有严重和系统违反《公约》行为则进行调查。委员会通常每年举行两届会议。根据《公约》，委员会每两年向大会和经济及社会理事会报告开展的活动情况。委员会可根据对所收到的缔约国报告和资料的审查结果，提出意见和一般性建议。

31. 关于国际商定的发展目标，大会自 2007 年以来就根据秘书长编写的报告定期审查残疾人目标执行进展情况。此外，大会请秘书长与联合国各机构协调，在 2018 年前提交旗舰报告。²⁸ 报告应反映出落实国际商定的残疾人相关发展目标和《残疾人权利公约》各项规定方面取得的进展。

32. 人权理事会尤其是在残疾人权利问题特别报告员提交理事会的报告基础上，也一直在审查和跟踪落实残疾人权利方面发挥着作用。特别报告员还向大会提交报告。这些年度报告介绍了为履行特别报告员的任务所开展的活动情况，还包括关于促进残疾人权利的重要问题的专题研究。先前报告讨论了对残疾人的社会保

²⁸ 大会第 69/142 号决议。

护和残疾人参与决策情况。特别报告员由人权理事会于 2014 年任命，为期三年，任务除其他外还包括：(a) 就如何更好地增进和保护残疾人权利，包括如何促进包容并惠及残疾人的发展提出具体建议；(b) 开展、促进和支持提供技术援助、能力建设和国际合作，以支持各国切实实现残疾人权利的努力；(c) 提高对残疾人权利的认识。²⁹ 为履行这项任务，特别报告员从各国和其他相关来源，包括残疾人及代表残疾人的组织和其他民间社会组织并与其一道，搜集、征求、接收和交换关于侵犯残疾人权利行为的资料和来文，并应各国政府邀请进行国家访问。

33. 《2030 年可持续发展议程》的通过促使在国家和国际层面更多关注将残疾问题纳入后续行动和审查进程。《议程》规定，国家、区域和全球层面的后续行动和审查进程应参考按残疾分列的数据，并鼓励会员国对国家和国家以下各级的进展情况由国家主导和国家驱动的定期、全面审查。这些国家审查是在经济及社会理事会主持下举行会议的高级别政治论坛开展定期审查的基础。这些由国家主导的审查是发达国家和发展中国家自愿实施的，并涉及多个利益攸关方。2016 年，高级别政治论坛收到了 22 个审查报告，其中 15 个包括关于残疾问题的资料。关于如何在国家监测审查中反映残疾问题的准则并不存在，但这种准则可有助于指导各国推进落实针对残疾人的 2030 年议程。

34. 秘书长提交给高级别政治论坛关于可持续发展目标进展情况的报告列出了各个目标指标的数据。2016 年提交的第一份报告没有列入任何有关残疾问题的数据。为了确保报告能够反映出在实现针对残疾人的可持续发展目标方面的进展情况，需要在国家一级建设能力和在国际一级编制残疾数据。

35. 《亚的斯亚贝巴行动议程》鼓励秘书长召集机构间工作队，每年报告在落实发展筹资成果和《2030 年可持续发展议程》执行手段方面的进展情况。议程规定，工作队应就进展情况、包括执行方面的差距向政府间后续行动提出咨询意见，并提出纠正措施建议。工作队于 2016 年发布的第一次报告确定了可用于监测《亚的斯亚贝巴行动议程》的残疾数据和指标。

36. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》吁请联合国减少灾害风险办公室支持落实框架，就框架采取后续行动并予以审查，为此特别是为全球减少灾害风险平台编写进展情况定期审查报告。作为仙台框架审查以及后续进程的一部分，大会于 2015 年设立了一个减少灾害风险的指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组，旨在制定衡量框架七个商定目标全球进展情况的指标。³⁰ 工作组应于 2016 年 12 月前结束工作。如果指标没有明确提及残疾人，不提出残疾人的需求和看法，也不要求提供按残疾情况分列的数据，则审查和跟进仙台框架在残疾人方面进展情况的工作将缺乏基本根据。大会还决定适当考虑对《仙台框架》全

²⁹ 人权理事会第 26/20 号决议。

³⁰ 大会第 69/284 号决议。

球执行进展情况的审查，作为联合国大型会议和首脑会议统筹协调后续进程的组成部分。特别是，这个审查将酌情与经济及社会理事会、可持续发展问题高级别政治论坛和四年度全面政策审查周期协调一致，同时考虑到全球减少灾害风险平台、区域减少灾害风险平台和兵库行动框架监测系统的更新监测工具所作贡献。下一次全球减少灾害风险平台和考虑审查进展情况的第一个平台将于 2017 年在墨西哥举行。

37. 推动和落实世界人道主义峰会成就的进展审查和后续行动有待确定。秘书长提交给大会第七十一届会议的首脑会议成果报告提出了评估一段时间内进展情况的办法供会员国审议。³¹ 没有提出关于审查和跟踪残疾人进展情况的具体建议。

38. 将残疾人纳入现有审查进程和机制事宜并不总是很明确，需要进一步探讨。《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》的审查和后续机制包括针对残疾人的残疾指标，但迄今为止，未将残疾指标列入其他框架。此外，虽然包括《2030 年可持续发展议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》、《新城市议程》和《关于将残疾人纳入人道主义行动的宪章》在内的大多数框架都要求提供按残疾状况分列的数据，但数据分类仅仅是审查和后续行动的一个方面。一旦收集了按残疾状况分列的数据，则要根据这些数据和其他相关证据作出进展评估，并在规定报告中或向有关论坛提出报告。如果审查和后续行动机制没有明确将残疾人纳入这一进程的所有步骤，则可能这一群体被丢在了后面。为避免这种情况，可取的做法是，就如何在 2030 年议程和其他新的发展文书中全面审查残疾问题并采取后续行动，制定指导方针和提出建议。

五. 社会发展委员会在发展中提高残疾人地位的工作

39. 《残疾人机会均等标准规则》是第一个赋予社会发展委员会以监测职责的框架，要求该委员会监测社会和经济对残疾人的包容度。《标准规则》确立了社会发展委员会残疾问题特别报告员的任务，这是联合国内部一个独立、活跃的监测机制。³² 根据《标准规则》，特别报告员每年向委员会报告，在报告中要考虑到各会员国的经济、社会和文化特点。各份报告载列了关于促进和监测执行《标准规则》的调查结果，按照委员会的要求就进一步制定和执行工作提出建议。特别报告员为履行其职责，与各国政府和地方非政府组织及专家直接对话，就拟纳

³¹ A/71/353。

³² 大会第 48/96 号决议，附件，第四节，第 1 段。

入报告的资料征求它们的看法和意见。根据《标准规则》，还成立了一个民间社会专家小组，与特别报告员进行协商。³³

40. 特别报告员的作用和任务随着时间的推移而演变，以应对新出现的需求。《标准规则》要求特别报告员编写分析报告，与会员国和非政府组织对话，为报告《标准规则》执行工作进展情况而准备问题，并就执行和监测《标准规则》提供咨询服务。

41. 后来经济及社会理事会第 2008/26 号和第 2011/27 号决议扩大了这些职能，经社理事会在上述决议中请特别报告员：进一步倡导残疾人在充分享受所有人权方面机会均等，倡导残疾人在生活各方面的福祉；推动对《公约》的认识及其批准；³⁴ 通过国际合作，促进在国家、区域和国际各级发展方案和战略中兼顾残疾人并将残疾问题纳入主流。³⁵

42. 经社理事会还请特别报告员为大会第六十七届会议残疾与发展问题高级别会议及其筹备工作提供帮助，同时要考虑到国际社会在加大力度确保残疾人能够参与并被纳入发展工作所有方面而确立的优先事项。³⁶

43. 特别报告员在 2014 年提交给委员会的最后报告中提出了一些意见和建议，供委员会审议。他表示需要提高残疾问题在联合国系统工作议程上的地位，加强现有政治进程的体制结构，以确保有系统地进行监测并在联合国系统内取得进展。特别报告员建议，“特别是在联合国工作中，包括在社会发展委员会内部”，将残疾问题纳入所有发展议程和努力，包括纳入可持续发展目标和 2015 年后发展议程的主流“应被视为优先事项”。³⁷ 特别报告员还建议，“社会发展委员会应考虑建立一个常设机制的方案，以便系统地审查和监测在 2015 年之前及之后为残疾人实现所有国际商定发展目标方面的进展，并促进联合国方案之间的协调、有效实施和协同作用”。³⁸

44. 委员会还是负责落实 1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议《宣言和行动纲领》的主要政府间机构。这项任务包括一系列职能，即促进包括

³³ 《标准规则》通过之后，任命了三位残疾问题特别报告员。第一任特别报告员本特·林克韦斯特先生(瑞典)于 1994 年 3 月任命，一直服务到 2002 年 12 月。第二任特别报告员谢哈·侯萨·阿勒萨尼女士(卡塔尔)在 2002 年 1 月至 2009 年 6 月的两个任期内任职。第三任特别报告员舒艾布·查尔克伦(南非)最初是在 2009 年 8 月任命的。经济及社会理事会第 2011/27 号决议延长了他的任务期限后，他于 2011 年至 2014 年第二次任职。

³⁴ 经济及社会理事会第 2008/20 号决议，第 3 段。

³⁵ 经济及社会理事会第 2011/27 号决议，第 7 段。

³⁶ 同上，第 8 段。

³⁷ E/CN.5/2015/5，第 68 段。

³⁸ 同上，第 70(b)段。

残疾人在内不同群体的社会发展，具体方式是分享比较经验，确定紧急问题并就实际措施提出实质性建议，以协助经济及社会理事会履行其协调职能。

45. 委员会通过社会发展视角，从《标准规则》和《关于残疾人的世界行动纲领》执行工作中汲取的经验出发提出观点，在协助《残疾人权利公约》谈判进程方面发挥了重要作用。委员会在该进程中发挥的领导作用和影响力体现在作为该进程成果的《公约》条文中。值得注意的是，《公约》既是人权文书，也是发展文书。

46. 最近几年，委员会继续逐步成为就重大社会发展问题进行全面辩论和实质性讨论的重要论坛。委员会采取了一系列机制，包括多利益攸关方小组讨论。委员会仍然是经济及社会理事会的战略性附属机构，主要职能是以建议形式提出注重行动的成果，供理事会核准。委员会各届会议所具有的政治能见度为旨在促进残疾人等边缘化社会群体利益的国际框架增强影响力提供了渠道。

六. 社会发展委员会第五十四届会议关于残疾问题的多利益攸关方小组讨论摘要

47. 考虑到社会发展委员会对在发展中改善残疾人状况做出了重大贡献，加之《2030 可持续发展议程》最近已通过，人们已经认识到，一旦委员会的残疾问题特别报告员任期结束，持续地监测、审查和后续落实为残疾人实现国际商定发展目标的现状和进展方面会出现真空。借鉴实施千年发展目标的经验以及千年发展目标没有包含解决残疾人需求的适当措施的教训，人们认识到，需要一个具体机制来确保在为残疾人执行全部 17 个可持续发展目标的过程中，也要实现不让一个人掉队的全球承诺。

48. 在委员会第五十二届会议上讨论了残疾问题特别报告员的任务，其任期已在 2014 年 12 月届满。委员会没有就延长特别报告员的任期作出决定。会员国就此出现意见分歧，有的认为应当在委员会和经济及社会理事会之外建立一个新机制，有的认为应当在委员会内部维持一个类似制度。

49. 委员会第五十三届会议回顾了该讨论。尽管委员会认识到特别报告员的任期已满，但还是推迟到第五十四届会议来决定未来将采取何种机制，对提高残疾人在发展和社会中地位的进展情况进行监测。委员会一致认为，需要建立一个机制，着重监测会员国在为残疾人执行 2015 年后发展框架方面取得的进展。委员会因此决定在其第五十四届会议上举行一次按照《残疾人权利公约》实施 2015 年后发展议程的多利益攸关方小组讨论，目标是：(a) 进一步详细说明联合国系统内的现有机制和实体如何能够加强残疾问题主流化，(b) 增强各级在执行《2030 年

可持续发展议程》方面的认识与合作，(c) 考虑设立另一个监测机制的可能性及其方式。³⁹

50. 多利益攸关方小组的讨论回顾了联合国系统内残疾问题的历史演变以及委员会在过去几十年中在全球发展议程中推动残疾问题所发挥的重要作用。小组讨论了对待残疾问题的做法的逐步转变，即从社会福利视角转向社会发展和基于人权的做法。小组成员赞扬在国际发展框架内推动残疾问题所取得的巨大进展。

51. 小组成员指出，现在的共同理解是，包容残疾人的社会政策是对社会的稳健投资，可持续发展目标的实现有赖于残疾人参与并融入所有发展努力。小组成员强调了社会发展和人权之间的关系，正如《残疾人权利公约》所述，二者相互联系，不可分割且相辅相成。小组成员强调指出，国际社会需要把社会发展和人权观点纳入《2030 年议程》的执行工作，力求实现范式的转变，把残疾人的权利、视角和福祉置于所有发展努力的中心。

52. 若干位发言者概述了各国和各项方案的良好做法实例，用以说明国家实践如何不断演变以及如何利用它们为联合国和会员国今后的工作提供信息和指导。小组成员指出，与多利益攸关方论坛分享国家一级的经验很有意义，能够为今后有利于残疾人的社会发展行动提供信息并影响其形式，加强其力度。

53. 小组还讨论了委员会发挥作用，特别是在监测和衡量进展情况方面，支持在联合国系统内采用协调一致的办法处理残疾问题。小组成员和与会者审议了联合国系统内推动残疾问题平台的现有机制，同时注意到必须避免重复。讨论还重点指出联合国系统和会员国之间必须进行密切合作，以确保持续顺利地实施《2030 年议程》。

54. 讨论中认定的重大障碍是，缺乏关于残疾人的可用数据和资料，并且残疾人在设法融入并参与社会和发展方面面临多重困难。小组成员还认为，委员会可以通过持续审查可持续发展目标的执行情况，获得政治承诺并确保残疾人权利问题获得更多关注。小组成员和参与讨论者建议委员会基于已经取得的进展，在监测为残疾人执行《2030 年议程》方面发挥领导作用。讨论中提出了各种提案，主张在委员会内部设置监测机制，以期在社会发展中推进残疾人的权利、视角和福祉。

七. 监测为残疾人实现全球发展目标进展情况的审查和后续机制备选方案

55. 按照新的国际发展格局的要求，社会发展委员会必须改变其监测和后续落实为残疾人实现国际商定发展目标的方式。鉴于委员会在历史上发挥了改善发展和

³⁹ 经济及社会理事会第 2015/4 号决议，第 3 段。

社会领域残疾人状况的作用，委员会拥有得天独厚的机会，可以在《2030年议程》方面继续发挥领导作用，实现不让任何人掉队的承诺。要做到这一点，应以联合国系统内现有机制的工作为基础，把残疾问题纳入《2030年议程》执行工作的主流，并且促进兼顾残疾问题。在委员会第五十四届会议关于残疾问题的多利益攸关方小组讨论过程中，小组成员和会员国提出了建立一个补充监测机制的若干备选方案。

56. 与会者大力支持设立一个在委员会主持下的年度多利益攸关方小组，讨论为残疾人执行可持续发展目标并就此分享经验和审查执行进展情况。小组的工作和讨论可以配合高级别政治论坛的年度主题并直接为该论坛的对话提供素材。有一项提案是在委员会之内或大会下面设立残疾与发展问题常设论坛。前任残疾人权利问题特别报告员建议，经济及社会理事会是否有可能创建一个长期场所，让联合国各机构、残疾人权利委员会和其他相关任务负责人可以分析可持续发展目标的执行进展情况，协调努力以确保采取一致办法并协助各国向高级别政治论坛报告。还有一个会员国建议，可以设立一个高级别技术小组，负责讨论可持续发展目标的执行情况，同时确保残疾人、学术界代表、民间社会组织和地方政府等所有利益攸关方的参与。⁴⁰

八. 结论和建议

57. 多利益攸关方小组的讨论明确突出了有必要制定一项机制，确保监测和跟踪为残疾人实现《2030年议程》和其他国际商定发展目标的进展情况。考虑到新的国际发展框架，鉴于没有取得授权，不能在委员会领导下由一位特别报告员审查和监测在发展和社会领域改善残疾人状况的进展情况，委员会有机会加强其领导作用，推动在发展中兼顾残疾问题。

58. 联合国系统内有各种机制可以落实和支持实现残疾人的权利并为他们实现国际商定发展目标。然而，这些机制的相互协调还有待加强，并且仍然需要注重审查、后续落实和执行《2030年议程》和其他新的发展框架，包括《仙台减少灾害风险框架》、《亚的斯亚贝巴行动议程》或《新城市议程》。

59. 委员会在其第五十四届会议期间举行了一次小组讨论，讨论今后可能采取哪些机制继续发挥其领导作用，推进发展领域的残疾人权利、福祉和视角。讨论中提出了一些备选方案供委员会审议。

60. 鉴于上述情况，不妨考虑就以下为残疾人实现国际商定发展目标的有关建议采取行动：

⁴⁰ 尼日利亚常驻联合国代表团的提案。

(a) 会员国应当考虑社会发展委员会第五十四届会议期间举行的关于残疾问题的多利益攸关方小组讨论提出的各项提案，包括是否有可能以及采取何种方式来另设一个监测机制，在监测、审查和后续落实为残疾人执行《2030年可持续发展议程》和其他国际商定发展目标方面，支持委员会和经济及社会理事会的工作；

(b) 各国政府和其他利益攸关方应采取具体步骤，将残疾人及其福祉和视角纳入执行《2030年议程》和其他国际商定发展目标的各项政策和方案；

(c) 敦促各国政府在执行《2030年议程》和其他国际商定发展目标的所有相关后续行动和审查进程中，持续收集和报告关于残疾人状况的数据；

(d) 应将无障碍环境确定为一项基本公益，是所有发展政策和方案的根本内容，同时既是可持续发展的手段，也是目标；

(e) 各国政府、发展机构、国际组织和其他利益攸关方应认识到，在所有发展合作领域，包括在减少灾害风险、紧急状况和人道主义对策以及城市发展领域中，残疾人既是受益者，也是变革推动者。