



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务厅  
执行局

Distr.: General  
30 November 2016  
Chinese  
Original: English

2017 年第一届常会

2017 年 1 月 30 日至 2 月 3 日，纽约

临时议程项目 3

评价

## 评价开发署兼顾残疾问题的发展

### 执行摘要

### 目录

章次	页次
一. 导言 .....	2
二. 背景 .....	2
三. 关于评价开发署兼顾残疾问题的发展的调查结果.....	3
四. 结论 .....	7
五. 建议 .....	8



## 一. 引言

1. 据估算，世界人口的 15% 即大约 10 亿人患有各种直接影响其日常生活的残疾。<sup>1</sup> 每四个家庭中就有一位残疾成员。<sup>2</sup> 虽然残疾人在世界人口中占很大比例，但他们一直被排除在全球发展成果之外。千年发展目标或其相关的具体目标和指标都没有提及残疾问题。有证据表明，残疾人落后于其非残疾同伴，许多社区中最贫困成员始终是那些身有残疾的人。残疾人不仅在经济方面更加贫穷，在许多领域也相对较为贫困，包括在获得医疗保健、教育、就业和社会包容方面，以及应对环境退化和气候冲击的能力。此外，残疾人往往面临严重制约其在家庭和社区发言权的污名化和偏见。<sup>3</sup>

2. 《残疾人权利公约》要求国际发展方案具有包容性并且残疾人可以触及。<sup>4</sup> 《公约》特别强调使残疾问题主流化的重要意义，由此确保残疾问题成为可持续发展的必要组成部分。可持续发展目标所依据的原则是“不让一个人掉队”，而残疾人也被明确列入了新的全球议程。在 2012 年 12 月 21 日关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 67/226 号决议中，大会请联合国发展系统在其发展方面的业务活动中考虑残疾人的需要，包括通过加强联合国全系统协调一致，来解决持续缺少有关残疾的适当和可靠信息问题。

3. 日益重视兼顾残疾问题的发展使开发署这样的组织有责任协调一致、充分和系统地将残疾人纳入其工作。因此，独立评价办公室就开发署对兼顾残疾问题的发展的贡献进行了一次评价。开发署的总体战略愿景是“帮助各国同时实现消除贫穷和大幅减少不平等和排斥”。<sup>5</sup> 执行局认识到必须确保开发署发展援助强调对包括残疾人在内的贫穷和边缘化群体的支助。

## 二. 背景

4. 此次就开发署对兼顾残疾问题的发展的贡献进行评价是执行局核可的 2014-2015 年独立评价办公室工作方案的一部分(DP/2014/5 号文件)。评价针对开发署在 2008-2016 年期间对兼顾残疾问题的发展的贡献进行了评估，时间跨度相当于当前和上一个开发署战略计划所涉期间，而此时《残疾人权利公约》已经生效。

5. 该《公约》由大会于 2006 年 12 月通过，2008 年 5 月生效。《公约》的通过是残疾领域一个具有里程碑意义的事件，标志着残疾人及其代表组织数十年来不

<sup>1</sup> 世界卫生组织和世界银行，《2011 年世界残疾问题报告》(2011 年，日内瓦)。

<sup>2</sup> 在开发署方案国中，这一统计数字上升了 20%，其中 75% 是妇女。

<sup>3</sup> Groce N.、Kett M.，《残疾和发展差距》。第 21 号工作文件，伦敦：伦纳德·切希尔残疾人和包容性发展中心。伦敦大学学院。

<sup>4</sup> 《残疾人权利公约》，第三十二条。

<sup>5</sup> 《2014-2017 年开发署战略计划》(DP/2013/40)。

遗余力的宣传努力取得的最高成就。《公约》规定缔约国有责任采取一切适当措施促进、保护和确保所有残疾人充分、平等地享有所有人权和自由。虽然包括《国际人权宪章》(由《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》组成)在内的人权框架适用于所有人,因而残疾人也在其范围之内,但是《残疾人权利公约》是第一个专门针对残疾问题的核心人权公约。该《公约》以之前各项公约以及条约机构通过的重点关注残疾问题的一般性意见为基础,特别是经济、社会和文化权利委员会通过的第5号一般性意见。

6. 残疾人权利与为各国提供发展支助的开发署直接相关。《2014-2017年开发署战略计划》提到了残疾问题,指出开发署工作的关键驱动原则包括“在追求公平获得发展机遇和成果过程中的参与权和话语权,与穷人和其他被排斥群体合作,不论其为妇女、青年、土著居民还是残疾人,将他们视为自身发展的代理人。”<sup>6</sup>《战略计划》还指出,执行《计划》的关键是加强地方治理,因为地方一级与公民距离最近,特别是确保穷人和诸如艾滋病毒/艾滋病感染者、残疾人和人口贩运受害者等其他被排斥群体更加公平地获得服务。<sup>7</sup>之前的《2008-2013年开发署战略计划》在讨论将民主治理作为优先事项时指出,“开发署将协助确定有效的干预措施,加强最贫穷的社会阶层,以及妇女、青少年、残疾人和土著人民的参与。”<sup>8</sup>

### 三. 关于评价开发署兼顾残疾问题的发展的调查结果

#### 调查结果 1

7. 开发署完全有能力在全球和国家一级推进《残疾人权利公约》方面发挥重要作用。由于在企业、区域和国家各级用于促进《公约》所载各项权利的能力和资源有限,该组织还没有充分发挥其作用。

#### 调查结果 2

8. 2012年印发的关于方案拟订的指导说明迈出了积极的第一步,强调将残疾问题纳入开发署及其战略目标的相关性。令人遗憾的是,对该指导说明的传播不是很突出,只在实地方案拟订中进行了有限适用。

#### 调查结果 3

9. 以建立伙伴关系、通过联合国国家工作队(国家工作队)动员共同努力,以及表达残疾人组织意见为侧重点的联合国促进残疾人权利伙伴关系被证明是促进支持《公约》的多部门干预措施的一种可行和创新工具。

<sup>6</sup> DP/2013/40, 第13(e)段。

<sup>7</sup> 同上, 第9段。

<sup>8</sup> DP/2007/43/Rev.1, 第83段。

**调查结果 4**

10. 尽管最初工作人员不足且资源有限，但许多重要利益攸关方都认为联合国促进残疾人权利伙伴关系技术秘书处的工作堪称典范。秘书处认识到影响联合国促进残疾人权利伙伴关系业绩的瓶颈，并在 2016 年修订了战略和业务框架，以应对已经查明的问题。

**调查结果 5**

11. 联合国促进残疾人权利伙伴关系第一轮供资的方案成果表明，与最初方案提案的预期相比，方案实现了更多成果级目标。

**调查结果 6**

12. 调查答复表明，整个开发署对联合国促进残疾人权利伙伴关系机制的认识有限，尽管国家工作队表现出越来越浓厚的参与兴趣。

**调查结果 7**

13. 联合国促进残疾人权利伙伴关系方案拟订承认残疾人组织参与是一个重点优先事项，并且联合国促进残疾人权利伙伴关系在促进残疾人在全球、区域和国家各级的有效参与方面促成了多项重大成果。然而，有证据表明必须进一步努力加强参与，将此作为对联合国促进残疾人权利伙伴关系项目提案和当地具体实践的要求。

**调查结果 8**

14. 关于开发署对兼顾残疾问题的发展的贡献，取得数据和资料令人存疑，因为开发署没有连续跟踪这项支助。

**调查结果 9**

15. 通过开发署使残疾问题主流化显示出喜忧参半的情况。在某些情况下，关于兼顾残疾的问题，国家一级的领导形成了协调一致，有时是创新的努力，以便找到切入点将残疾问题纳入开发署方案拟订工作的主流。而在其他地方，对于将残疾问题纳入开发署更广泛发展工作的关注显然极其有限。缺少优先性和技术专门知识上的差距限制了开发署在促进兼顾残疾问题的发展方面的成果。

**调查结果 10**

16. 开发署制定了社会和环境标准，以帮助本组织避免或缓解其方案拟订所产生的意料之外的不利影响。其中包括期望开发署避免为可能助长违反国家人权义务以及违反包括《残疾人权利公约》在内的核心国际人权条约的活动提供支助。

**调查结果 11**

17. 开发署支持许多不同类型与促进残疾人就业有关的项目，取得了不同程度的成功。尽管大部分兼顾残疾问题的项目旨在涵盖所有残疾人，但许多方案最终只涉及有特定类型残疾的人。

**调查结果 12**

18. 有证据表明开发署将残疾人纳入其社会保护方案。开发署可以在倡导加强非制度化努力以及更好地支持基于社区的生活方案方面发挥重要作用。

**调查结果 13**

19. 虽然有一些良好实例说明了开发署环境规划工作如何解决残疾人的需要，但是总体而言，由于开发署环境项目的特定类型，以及各项多边环境协定为这一工作提供的框架侧重于其他类型的脆弱性，残疾人权利并没有成为开发署环境保护支持的明确关注点。

**调查结果 14**

20. 为使残疾人融入开发署与保健有关的活动，包括艾滋病毒/艾滋病相关工作，以及由全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金供资的项目，所做的努力非常有限。

**调查结果 15**

21. 评价结果表明，开发署错失了一些通过支持人权来促进兼顾残疾问题的发展方案规划的机会。没有对《2005年开发署人权实践说明》进行更新，将《残疾人权利公约》相关内容纳入其中，尽管开发署在《关于残疾问题的指导说明》中强调了基于人权的做法。

**调查结果 16**

22. 评价发现，有些证据表明开发署的支助促进了将残疾人权利问题纳入国家方案一级加强国家人权体系的工作。

**调查结果 17**

23. 多项国家评估表明，开发署方案拟订非常有用，并且在某些情况下成为帮助制订和加强符合《残疾人权利公约》的关于残疾问题的法律和政策框架的主要力量。此外，按照《公约》要求，开发署还成功地发挥了中立召集者的作用，使政府和民间社会行为方汇聚起来。

**调查结果 18**

24. 除少数孤立实例外，评价发现，几乎没有证据表明开发署在参与选举进程以及与各机构接触时，正在以坚定、一致的方式推动将残疾问题纳入其中。此外，

关于如何解决残疾人开展平等的政治参与和公民参与所面临的复杂社会、环境、法律、信息和技术障碍，该组织也缺少实际指导和可利用的经验。

#### 调查结果 19

25. 对于在国家 and 全球两级加强与残疾问题相关的数据和统计，开发署提供了有限的支助。在访问的 11 个国家中，阿尔巴尼亚、白俄罗斯和南非这三个国家指出，开发署为收集残疾问题相关数据和统计提供了支助。此外，联合国促进残疾人权利伙伴关系支助了由各类联合国各组织实施的残疾问题统计工作。

#### 调查结果 20

26. 开发署的危机应对和恢复支助往往被归入述及所有弱势群体的标题之下，并不确定或应对受危机影响的残疾人所面临的特殊障碍。

#### 调查结果 21

27. 开发署继续积极参与地雷行动，并且仍在为 20 个国家提供支持。虽然其受害者援助项目组合规模很小，但是开发署在发展和地雷受害者援助方面正在开展的工作堪称良好范例。有些情况下这种援助已扩大到对残疾人更为全面的支助。

#### 调查结果 22

28. 开发署对于确保将兼顾残疾问题纳入减少风险和备灾措施的必要性认识有限。尽管这种认识确实存在，但需要在如何设计和实施兼顾残疾问题的方案方面加强技术支助。

#### 调查结果 23

29. 《2014-2017 年开发署性别平等战略》没有将《残疾人权利公约》视为指导开发署促进性别平等努力的重要全球承诺。在开发署方案中，残疾问题由始至终都是在“弱势群体”的总标题下提及。评价只发现了为数不多针对性干预措施的实例，其中残疾妇女被纳入了方案规划。

#### 调查结果 24

30. 对残疾人而言，开发署不是一个友好的组织。虽然其已采取一些积极措施，在各级创造有利的工作环境，但尚未取得重大进展。尽管开发署所有招聘程序均不排斥残疾人或以其他方式歧视这类申请人，但是没有强大的组织动力去雇用残疾人或规定聘用残疾人的配额，并且为该组织工作的残疾人人数极少。

#### 调查结果 25

31. 开发署根据联合国发展集团关于共同房地的综合指导方针开展业务，并且规定了其办事处功能无障碍性的最低标准。各个国家办事处和其他工作地点遵守这些指导方针的程度并不均衡，反映了各种资源方面的限制。

## 四. 结论

### A. 战略和组织

结论 1. 在全球范围内, 开发署并没有被广泛认为是为兼顾残疾问题的发展提供技术援助以及为《残疾人权利公约》提供支持的主要倡导者或提供者。虽然在国家一级, 开发署具有支持伙伴国政府努力促进残疾人权利和为残疾人提供服务的战略契合, 但是没有充分发挥其作为值得信赖的召集人、知识媒介、技术顾问以及促进支持《公约》的政府、民间社会和国家人权机构进行对话的协调人的作用, 从而限制了其潜在影响。开发署支持国家努力实现可持续发展目标的工作在今后几年为其提供了一个重要机会, 以帮助加强残疾人的权利。

32. 通过评价收集的证据表明, 开发署具有支持伙伴国政府努力解决残疾人权利问题和为残疾人提供服务的战略契合。从政府合作伙伴到捐助方和残疾人组织, 一系列受访的利益攸关方都认为开发署具有非常独特地位, 能够在全球和国家一级《公约》推进方面发挥重要作用。正如通过项目组合审查所确认的, 开发署完全有能力捍卫残疾人权利。支持残疾人权利是一项人权, 兼顾残疾问题的发展关系到开发署所有发展任务。

33. 虽然关于实现可持续发展目标和《2030 年可持续发展议程》的战略指导仍在制定当中, 但调查结果显示, 将残疾问题纳入这些框架值得开发署给予更多关注。承认开发署在发展领域的任务, 并且考虑到在其开展业务的国家, 开发署与政府的独特作用, 该组织拥有在全球、区域和国家一级通过可持续发展目标框架来加强兼顾残疾问题的重要契机。

### B. 全球伙伴关系

结论 2. 联合国促进残疾人权利伙伴关系是联合方案拟订的一项有效工具, 以帮助各国评估其为执行《残疾人权利公约》所应采取的行动, 以及帮助建立必要的法律和体制能力。对供资和参与的需求很高。联合国促进残疾人权利伙伴关系自设立以来, 已为 20 多个国家提供了支持, 2017 年上半年至少再增加 10 个国家。国家工作队和伙伴国政府未得到满足的参与需求仍然很高。需要持续的资源调集来满足这一需求。

34. 开发署在谋划和建立联合国促进残疾人权利伙伴关系方面发挥了基础性作用。关于联合国促进残疾人权利伙伴关系, 开发署的工作既包括担任技术秘书处主办方和基金管理人, 同时也是受到主要利益攸关方欢迎的项目执行机构。联合国促进残疾人权利伙伴关系第一轮供资的成果表明, 方案实现了比预期更多的成果级目标。虽然接受访问的开发署国家办事处对联合国促进残疾人权利伙伴关系的认识很充分, 但是这种认识在所有开发署国家办事处中是有变化的。

### C. 开发署方案拟订

结论 3. 在推进《残疾人权利公约》方面享有明确国家自主权和领导力的情况下，开发署有效地支持了残疾人工作。在该领域，开发署支助通常包括战略制定、政策差距评估，以及修订法律制度和建设政府能力的努力。开发署在国家和国家以下各级提供了支持，并且在某些情况下帮助各国政府通过和执行该《公约》。

35. 来自访问的 11 个国家的访谈证据表明，各国对开发署扩大其对兼顾残疾问题的发展的支助，以协助履行《残疾人权利公约》，同时在可持续发展目标中提及残疾问题指标很感兴趣。开发署在帮助制定战略以及之后监测实施符合《残疾人权利公约》的国家发展计划方面具有特别重要的作用。

36. 在开发署工作的所有专题领域，残疾人权利主流化一直不均衡，并且通常范围有限。尽管有一些证据表明取得了积极的国家级成果，但是还有些领域在纳入兼顾残疾问题的方案拟订方面令人意外地受到限制，例如，支持选举改革。

37. 开发署尚未制定出一种综合办法，以便将残疾问题纳入其治理和建设和平活动，以及应对残疾问题的多样性和《残疾人权利公约》在国内法律框架中产生的影响深远的义务。今后的方向是将残疾人纳入法治努力，例如司法改革、支持民主机构的法律和监管框架(如法典、法律、宪法)；制造切入点，以推动将残疾问题纳入方案拟订，从而完善诉诸司法的机会以及提高有效利用司法系统的必要技能和知识；促进残疾人组织努力参与推动国家和地方治理改革；以及确定支持残疾人参与诉诸司法机制的多样化战略。

### D. 开发署内部文化和程序

结论 4. 对残疾人而言，开发署不是一个友好的组织。虽然采取了一些积极步骤，如制定多样性和包容性战略，但是对于执行这项战略的关注则是零星、无效的。征聘、雇用和就业条件对残疾人设置了障碍，并且开发署没有采取必要措施来确保其设施的无障碍。

38. 虽然有些国家办事处的人力资源部门表现出了解促进工作场所包容性所需的合理变通条件和其他积极措施，但只有少数情况下这些知识被运用到实践中。访问过的大多数开发署国家办事处房地有许多不符合无障碍和一般设计要求的环境障碍。

## 五. 建议

### A. 战略和组织

39. 2018-2021 年开发署下一个战略计划期间应进一步明显突出和重视残疾人权利，使计划的成果和产出切实符合《残疾人权利公约》的广泛规定，并且令开发署成为兼顾残疾问题专门知识的主要提供者。之后，开发署应在经修订的综合成



果和资源框架(综合框架)内制定一项关于残疾问题的行动计划，公开详细说明开发署的做法及其明确的目标、目的和具体指标。

40. 在开发署被认为是牵头机构的国家，其在努力帮助各国政府实现可持续发展目标时，应特别注意兼顾残疾问题的具体目标，强调目标 16，促进有利于可持续发展的和平、包容的社会，为所有人提供诉诸司法的机会，以及在各级建立有效、负责和包容的机构。在新的战略计划和综合框架中应当指出开发署支持各国政府执行目标下的兼顾残疾问题的发展具体目标的打算。

41. 应当修订和重新印发开发署关于残疾问题的指导说明，以阐明与可持续发展目标相一致的有关方案设计和执行的建议。该指导应包括关于如何将残疾问题纳入开发署方案拟订和业务活动各个领域的“工具包”。

## B. 全球伙伴关系

42. 开发署在国家一级的管理应通过驻地协调员制度和国家工作队对应机构来实施，以确保所有联合国发展援助框架(联发援框架)都将残疾人确定为弱势群体，并具体说明有针对性和主流化的方案拟订成果，其中述及《残疾人权利公约》以及符合可持续发展目标的兼顾残疾问题的各项发展行动的执行。作为联发援框架规划进程的一部分，应当将残疾人、残疾人组织和开展兼顾残疾问题工作的民间社会团体纳入咨询范围。

43. 强烈促请为联合国促进残疾人权利伙伴关系提供更大范围和更多的供资。除现有捐助方支助外，技术秘书处应在政策委员会内促进关于作为扩大资源调集努力的一部分，是否有可能与私营部门实体和基金会建立伙伴关系的讨论。

44. 开发署应深化其与残疾人组织的伙伴关系，以利用他们在兼顾残疾问题方面，包括方案拟订和人力资源问题上的专门知识。

## C. 开发署方案拟订

45. 开发署支持就业和改善生计的努力应符合《残疾人权利公约》，包括他们有权在与其他人平等的基础上自由选择工作。在可行的情况下，开发署应促进充分实现残疾人社区多样性方案。

46. 开发署对社会保障方案拟订的支持应当包括采取措施使社会保障制度对残疾人完全无障碍。与该关注点同样重要并且符合《公约》的是，开发署应明确承诺，通过倡导政府努力规划和实施向基于社区的生活安排过渡，从而实现非机构化。

47. 所有开发署选举援助项目均应纳入针对残疾人参与的具体活动，包括在法律、政策和实践方面为伙伴国政府提供选举参与支助。

48. 在其开展工作的极易受自然灾害影响的国家中，以及在受冲突影响的环境下，开发署应在危机预防规划及风险评估、早期恢复和危机后发展规划中特别提及残疾人的需要。

49. 根据《残疾人权利公约》第三十一条，开发署应在总部、区域和国家各级特别关注并支持改善关于残疾问题的数据收集。通过其注重成果的年度报告机制，开发署应定期跟踪并报告国家一级的方案拟订，以及处理作为发展参与者和受益者的残疾人权利问题的经验教训。

50. 开发署应审查和修订用于方案设计、监测和评价的相关文献，以确保兼顾残疾问题的发展得到适当阐述(例如联发援框架、性别平等战略，性别平等标码和印章、社会和环境标准以及方案设计)，并且符合可持续发展目标框架和残疾人相关指标。

#### D. 开发署内部文化和程序

51. 开发署应对工作人员进行调查，以便更好地确定残疾雇员人数和类型，以及提供的合理便利措施所需费用。应在开发署人力资源关于合理便利的预算中加入细列项目，以确保合理便利支助得到适当供资。可以设立伤残调整变通基金，以帮助获得所需资金。联合国儿童基金会(儿基会)的绿化和无障碍基金提出了一种可供开发署考虑的创新模式。

52. 应修订开发署多样性和包容性战略，以明确该组织将通过为工作场所便利调整提供充足财政资源，在包括征聘、留用和退休在内的职业全过程所有阶段充分支持残疾工作人员。此外，政策和申诉程序应明确，当申诉者的便利性需求得不到满足时有哪些救济途径。为扩大整个组织对残疾人权利的了解，开发署应更新、重新启动和强制推行关于残疾问题的电子学习模块，并在所有各级工作人员中推广。

53. 开发署应执行一项将残疾人纳入该组织的征聘举措，包括通过在残疾人网络投放有针对性的广告。在空缺通知中，应特别鼓励残疾人申请，并采取类似平等权利行动的政策，优先考虑与其他申请人具有相同资质的残疾人。开发署还应考虑制定针对合格残疾人士的付薪实习方案，为全职就业提供一种潜在途径。

54. 开发署房地和工作环境无障碍检查应查明现有的包容性障碍以及为消除这些障碍可以采取的实际措施。其中应当包括审查信息技术安全安排，以确保其符合相关无障碍标准。开发署应确定一个日期，并在此之前实现所有房舍无障碍，无论地方建筑法规作何规定。