



## 第七十八届会议

临时议程\* 项目 25(b)

社会发展：社会发展，包括与世界社会状况以及  
与青年、老龄、残疾人和家庭有关的问题

### 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》的现况：在危难情况下和人道主义紧急情况时残疾人获得保护和安全情况，以及将易懂传播方式作为残疾人的无障碍资源和工具

秘书长的报告\*\*

#### 摘要

根据大会第 76/154 号决议的要求，本报告提供：(a) 关于《残疾人权利公约》及其《任择议定书》的现况的最新资料；(b) 概述《公约》第十一条所述在危难情况下和人道主义紧急情况时残疾人获得保护和安全情况。此外，根据大会第 77/240 号决议的要求，本报告还载有一个章节，说明把易懂传播方式作为一种残疾人无障碍资源和工具的确立、使用和落实这一问题。本报告介绍了各国政府、联合国系统各实体、其他政府间组织和民间社会组织在这些领域采取的举措和取得的进展。报告最后提出了执行《公约》第十一条和促进易懂传播方式的行动建议。

\* A/78/150。

\*\* 由于提交办公室无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交处理。



## 一. 引言

1. 大会第 76/154 号决议请秘书长向大会第七十八届会议提交一份关于残疾人权利的报告，重点阐述《残疾人权利公约》第十一条所述在危难情况下和人道主义紧急情况时残疾人获得保护和他安全情况，其中包括一个关于《公约》及其《任择议定书》现况的章节。<sup>1</sup> 此外，大会第 77/240 号决议也请秘书长根据现有报告义务，也在第七十八届会议期间探讨把易懂传播方式作为一种残疾人无障碍资源和工具的问题，并就准则和最佳做法提出建议。

2. 本报告在不同的章节中探讨这两个议题。每个章节讨论国际规范和标准，叙述当前的全球现况和所作的努力，并评估进展情况。报告最后根据《决议》要求提出行动建议。

3. 本报告的信息来自以下方面：(a) 2010 年 7 月至 2023 年 4 月期间缔约国根据《公约》第三十五条提交残疾人权利委员会的报告；(b) 会员国、联合国系统各实体和政府间组织对秘书处 2023 年 1 月分发的普通照会的答复；<sup>2</sup> (c) 包括残疾人组织在内的民间社会组织对秘书处 2023 年 1 月分发的调查问卷的答复；以及 (d) 2023 年 5 月举行的专家组会议的意见。从缔约国报告和对普通照会的答复中收集的信息反映了 2010 年至 2023 年期间总共 145 个会员国的意见。对于相关会员国，将这些结果与 2023 年收集的普通照会所提供数据进行比较，以评估进展情况。

## 二. 确保在危难情况下和人道主义紧急情况时残疾人获得保护和安全

### A. 国际规范框架

4. 《公约》第十一条促请缔约国采取一切必要措施，确保在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况 and 自然灾害时，残疾人获得保护和安全。落

<sup>1</sup> 《公约》缔约国数目：187；签署国数目：164。《任择议定书》缔约国数目：105；签署国数目：94。

<sup>2</sup> 收到了下列方面的意见：44 个会员国(安道尔、安哥拉、亚美尼亚、澳大利亚、白俄罗斯、巴西、保加利亚、布基纳法索、柬埔寨、中国、哥伦比亚、埃及、匈牙利、印度、爱尔兰、以色列、日本、约旦、拉脱维亚、利比里亚、卢森堡、马耳他、墨西哥、蒙古、新西兰、尼加拉瓜、巴拿马、秘鲁、波兰、卡塔尔、罗马尼亚、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、泰国、多哥、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、乌克兰和乌拉圭)；22 个联合国系统实体(残疾人权利委员会、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、联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、国际电信联盟、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室、联合国人权事务高级专员办事处、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、联合国减少灾害风险办公室、安全和安保部、联合国人口基金、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国残疾人权利伙伴关系、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界粮食计划署和世界卫生组织)；2 个政府间组织(石油输出国组织和欧洲联盟)；以及 173 个民间社会组织。还咨询了秘书长残疾和无障碍问题特使和人权理事会残疾人权利问题特别报告员。

实第十一条要求遵守《公约》的其他规定，包括关于诉诸司法和免于剥削、暴力和凌虐的规定。

5. 《2030 年可持续发展议程》纳入了在危难情况下残疾人获得保护和安全的相具体目标。具体目标包括：增强弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度(具体目标 1.5)；大幅度减少灾害(包括与水有关的灾害)造成的死亡人数和受灾人数，重点是保护弱势群体(具体目标 11.5)；促进在最不发达国家和小岛屿发展中国家建立增强能力的机制，帮助其进行与气候变化有关的有效规划和管理，包括重点关注边缘化社区(具体目标 13.b)；在全球大幅减少一切形式的暴力和相关的死亡率(具体目标 16.1)；以及制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑(具体目标 16.2)。

6. 必须让残疾人融入和参与以及必须实现他们的权利，也体现在与危难情况有关的其他国际文书中，包括关于气候变化的《巴黎协定》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《小岛屿发展中国家快速行动方式》(《萨摩亚途径》)。此外，安全理事会在其第 2475 (2019)号决议中促请会员国在武装冲突局势中保护残疾人，包括防止暴力和虐待，并确保他们能够诉诸司法和获得基本服务，以及不受阻碍、无障碍和包容的人道主义援助，对残疾妇女和儿童更是如此。世界卫生大会第 74.8 号决议促请会员国在突发卫生事件期间保护残疾人，并确保所有残疾人全面、无障碍和负担得起地利用卫生系统和获得保健，特别是在突发公共卫生事件的情况下。此外，妇女地位委员会第六十五届会议在其商定结论中呼吁将性别平等和包容残疾人的视角纳入减缓和适应气候变化工作的主流(见 E/2021/27，第一.A 章)。

## B. 现状、各项努力和迄今进展情况概述

7. 残疾人往往是危难情况下和人道主义紧急情况中受影响最严重的群体之一。他们更有可能成为暴力、虐待、剥削、自然和人为灾害、人道主义紧急情况 and 冲突的受害者，在被迫流离失所者中，他们的比例往往过高。<sup>3,4</sup> 残疾人更有可能生活在贫困之中，<sup>5</sup> 这加剧了他们的脆弱性和遇到危害的风险。<sup>6</sup> 因此，在自然灾害期间和之后，他们遭受更大的人员和物质损失，有时死亡率是非残疾人的两倍。<sup>7</sup>

<sup>3</sup> 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》(联合国出版物，2019 年)。

<sup>4</sup> 《残疾与发展问题报告》(联合国出版物，即将发布)。

<sup>5</sup> 《残疾与发展问题报告》(2019 年)。

<sup>6</sup> Sébastien Jodoin、Katherine Lofts 和 Amanda Bowie-Edwards，《国家气候政策中的残疾人权利：现状报告》(人权和法律多元化中心(麦吉尔大学，加拿大)和国际残疾人联盟，2022 年 6 月)。

<sup>7</sup> 《残疾与发展问题报告》(2019 年)。

8. 残疾人在了解灾害准备计划和获得疏散援助方面也面临障碍，这种情况自 2013 年以来在全球范围内都有所恶化：<sup>8</sup> 2023 年，84%的残疾人(高于 2013 年的 71%)没有个人备灾计划；2023 年，5%的残疾人根本无法疏散，而 2013 年这一比例为 4%。2023 年，残疾人缺乏个人备灾计划的情况在下列区域最为普遍：欧洲和中亚(91%的残疾人)、撒哈拉以南非洲(89%)和美洲(89%)，而阿拉伯国家和亚洲其他地区分别为 78%和 79%，太平洋区域则有 60%的残疾人缺乏个人备灾计划。<sup>9</sup> 在无国籍残疾人中，92%没有个人备灾计划。与非残疾境内流离失所者相比，残疾境内流离失所者获得教育、就业和基本服务的机会更少。<sup>10</sup>

9. 残疾人还常常被排除在紧急情况救济措施之外。例如，在宣布与冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情有关的社会保护救济措施的国家中，只有 44%的国家纳入了有关残疾人的规定。<sup>11</sup>

10. 残疾人在武装冲突期间经常被抛在后面，在各机构中有时会被遗弃。他们的视角和需求在冲突期间经常被忽视，在军事行动中<sup>12</sup> 或冲突后阶段也没有得到充分考虑。例如，在 1990 年至 2018 年的 1 789 份和平协议中，只有 118 份提到了残疾人的权利。<sup>13</sup>

11. 在实地工作的民间社会组织证实了这一可怕的事实。为本报告 2 提供意见的大多数民间社会组织(77%)表示，无法获得关于紧急情况和灾害管理的信息仍然是一个重大障碍；大约 70%的民间社会组织着重指出，残疾人未被纳入国家应急和灾害管理计划。有三分之二的组织强调，残疾人缺乏个人备灾计划，包括紧急疏散援助。

12. 已经利用更多的政治承诺、伙伴关系和支持来努力弥补这些差距。在 2016 年世界人道主义峰会之前制定的《将残疾人融入人道主义行动宪章》中，来自各国、联合国实体、国际民间社会以及全球、区域和国家三级残疾人组织的 70 多个利益攸关方承诺使人道主义行动包容残疾人，为此消除残疾人在获得救济、保护和恢复支助方面面临的障碍，并确保他们参与人道主义方案的制定、规划和实施。最近，一些捐助方承诺支持人道主义背景和紧急情况下残疾人获得保护和安全的

<sup>8</sup> 联合国减少灾害风险办公室，《残疾人与灾害问题全球调查报告》(即将发布，初步调查结果)。

<sup>9</sup> 联合国减少灾害风险办公室在这个背景下使用“太平洋”这一名称；在本报告其余部分则使用“大洋洲”这一名称。“亚洲其他地区”这一名称指的是除中亚国家和位于亚洲的阿拉伯国家以外的所有亚洲国家。关于本报告中提到的各区域的更多信息，请见：<https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>。

<sup>10</sup> 见阿拉伯叙利亚共和国人道主义需求评估方案(2020 年)报告的残疾发生率和影响概览。可查阅：<https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/humanitarian-needs-assessment-programme-hnap-i-syria-summer-2020-report>。

<sup>11</sup> 国际劳工组织和联合国残疾人权利伙伴关系同联合国儿童基金会合作编写，《针对残疾人及其家庭采取的旨在应对 COVID-19 危机的社会保护措施：最新趋势概览——2021 年 6 月》(2021 年)。

<sup>12</sup> 残疾人权利问题特别报告员的报告，重点是在军事行动背景下保护残疾人的权利(A/77/203)。

<sup>13</sup> Sean Molloy，《和平协议和残疾人》(PA-X Research Report)(爱丁堡，全球司法学院，爱丁堡大学，2019 年)。

工作：2021 年，承诺提供 14 亿美元双边援助，用于在人道主义背景和紧急情况下提供包容残疾人的援助(约占向包容残疾人项目提供的所有双边援助的 9%)。<sup>14</sup> 尽管如此，仍需作出改进，通过协调各部门和各利益攸关方的工作，将残疾问题纳入整个人道主义应急工作的主流。尽管如此，不同的利益攸关方和部门依然往往各自为政。

### C. 会员国

13. 在 2010-2023 年期间，<sup>15</sup> 52%的国家(包括大洋洲的大多数国家)在它们关于减少和管理灾害风险、恢复和气候变化的法律、政策、计划和战略中提到了残疾人，大多数情况下将他们称为边缘群体。在有这种框架的国家中，只有 19%提到了包容型气候变化立法。此外，截至 2022 年 6 月，《巴黎协定》的 192 个缔约国中只有 35 个在国家自主贡献和预期国家自主贡献中提到残疾人。<sup>16</sup> 通过 2023 年分发的普通照会所收到答复收集的最近证据突出显示，96%的会员国在其灾害风险框架中考虑到残疾人，67%的会员国在其气候变化框架中考虑到残疾人，这表明近年来认识有所提高。

14. 在 2010-2023 年期间，只有 33%的国家在制定和实施关于减少和管理灾害风险、恢复和气候变化的国家框架时征求残疾人意见，只不过到 2023 年，征求意见的可能性更大；91%的会员国就减少灾害风险框架征求残疾人意见；82%的会员国就气候变化框架征求残疾人意见。

15. 2023 年，大多数会员国(96%)的减少灾害风险框架实现了无障碍，主要是以无障碍文件/PDF 格式发布这些框架(77%)；23%以易读格式发布，<sup>17</sup> 5%以盲文格式发布。2023 年，75%的会员国以无障碍格式传播气候变化框架，主要是通过无障碍文件/PDF 格式(78%)，而没有国家使用易读格式或盲文传播此类框架。

16. 三分之一的会员国，其中大多数在大洋洲、美洲和亚洲，开展了提高认识、知识生成和能力建设活动，主要内容涉及对危难情况的准备工作。在这些国家中，只有五分之一的国家在制定这些干预措施时与残疾人进行了协商。例如，印度尼西亚在能力建设方面与残疾人组织共同努力，以加强它们参与灾害防备和管理。在基里巴斯，残疾人组织 Te Toa Matoa 为社区成员和政府官员举办了提高对气候变化认识的讲习班。

17. 在 2010-2023 年期间，40%的会员国改善了预警系统的无障碍性。2023 年，95%拥有预警系统的会员国通过使用字幕(45%)和手语翻译(50%)，使残疾人能够无障碍地使用预警系统。易读格式(27%)和盲文(9%)是使用最少的格式。

<sup>14</sup> 《残疾与发展问题报告》(即将发布)。

<sup>15</sup> 关于每一章节中信息的来源，见第 3 段。

<sup>16</sup> 《国家气候政策中的残疾人权利：现状报告》(2022 年)。

<sup>17</sup> “易读”是一种以无障碍方式提供信息的书面文本格式，特别适用于智力残疾人士和学习障碍者。这种格式由简洁而简单的文本和辅助解释文档内容的图片组成。

18. 至于通过广播、媒体、公开文件和(或)网站向公众提供的关于灾害和紧急情况、预防、准备和灾后恢复的信息，几乎所有国家在 2023 年都对残疾人无障碍的格式编制这种信息(96%)，包括通过使用手语(61%)、无障碍文件/PDF 格式(57%)、字幕(52%)、易读格式(48%)和盲文(17%)。在 2010-2023 年期间，只有三分之一的会员国在编制此类信息和建立预警系统方面向残疾人征求意见。2023 年，征求意见更多地成为编制此类信息(75%)和建立预警系统(80%)的一个既定部分。例如，比利时与残疾人组织共同努力，通过短信向失聪者或重听者发出警告；厄瓜多尔和日本通过使用数字电视实施无障碍预警。

19. 在 2010-2023 年期间，四分之一的会员国报告了关于疏散残疾人的举措，其中包括涵盖公共和私营实体的法律规定；这些举措在欧洲最普遍(40%)，在大洋洲最不普遍(11%)。例如，毛里求斯报告测试了包容型安全疏散程序。在这些会员国中，只有 41%的国家在制定这些措施时与残疾人进行了协商。2023 年，更高比例(85%)的会员国制定了公共机构安全疏散残疾人的措施，其中 94%的国家是与残疾人协商制定这些措施的。此外，2023 年，大多数国家在法律上要求公共(78%)和私营(81%)机构执行残疾人安全疏散措施。这些法律规定在大约 80%的会员国以无障碍格式传播，主要是通过无障碍文件/PDF 格式传播，而只有四分之一的国家使用了易读格式。有 93%的国家在制定关于从公共机构安全疏散残疾人的法律时、65%的国家在制定关于从私营机构安全疏散残疾人的法律时与残疾人进行了协商。

20. 在 2010-2023 年期间，46%的国家加强了应急电话号码的无障碍使用；2023 年，58%的会员国设立了残疾人可无障碍使用的应急电话号码。例如，立陶宛推出了一个紧急呼叫移动应用程序，使有听力障碍的人能够在待命手语翻译和文字交流的帮助下使用实时视频进行联系。

21. 在 2010-2023 年期间，只有三分之一的会员国报告了庇护所的无障碍情况，而到 2023 年，59%的会员国已经实现庇护所的无障碍，其中 82%的会员国在开发这些无障碍庇护所时与残疾人进行了协商。自 2010 年以来，只有三分之一的会员国提供危难情况下的康复服务。2023 年，康复服务可以更广泛地获得(81%)，并且在大多数情况下(81%)参考了与残疾人的协商情况。

22. 在 2010-2023 年期间，提供服务的所有会员国中有 25%报告了向残疾人提供精神卫生和社会心理支持和(或)提供辅助器具的情况，而只有 19%的国家利用社会保护为在危难情况下提供服务供资。例如，塞拉利昂报告说，在埃博拉病毒病爆发(2014-2016 年)和 2017 年泥石流和洪水灾害期间，残疾人是受影响群体之一，并获得了辅助器具、粮食和非粮食物品。2023 年，74%的会员国提供了精神卫生和社会心理支持，并且在大多数情况下(84%)是与残疾人协商开发这些服务的。约有一半的会员国分发了辅助器具，并在开发这项服务时与残疾人进行了协商(87%)。2023 年，较少国家(39%)建立了在停电期间协助使用电动辅助器具的残疾人的机制；其中三分之二的机制是与残疾人协商设计的。

23. 在 2010-2023 年期间，12%的会员国提到将残疾包容问题纳入主要是冲突后情况下的恢复与和解。例如，尼泊尔设立了一个信托基金，以支持受冲突影响的

残疾人，并除其他措施外，还提供康复中心、生计津贴和每月津贴。很少有会员国(约 10%)介绍针对暴力侵害妇女和(或)不歧视被迫逃离的残疾人采取的残疾包容措施，包括通过合理便利和无障碍庇护程序。只有三个国家报告将残疾包容纳入军事行动。

24. 自 2010 年以来，四分之一的会员国承诺在外交政策、援助和双边合作中采取包容型人道主义行动。例如，双边援助支持伊拉克加强对初级卫生保健中的灾难情况进行包容式准备。2023 年，大多数会员国在减少灾害风险和人道主义领域与联合国系统(83%)、民间社会(94%)和私营部门(78%)建立了伙伴关系和网络。

25. 各国还率先于 2018 年和 2022 年举行了全球残疾人事务峰会；这两次峰会通过邀请各国政府、多边机构、捐助者、基金会、私营部门和民间社会组织作出承诺，为促进包括灾难情况下的残疾包容提供了一个平台。在这两次峰会期间，有 283 项承诺侧重于灾难情况。<sup>18</sup>

#### D. 联合国系统各实体和其他政府间组织

26. 2023 年，在报告自己在灾难情况下所开展工作的联合国系统实体和政府间组织中，95%的实体和组织将残疾人纳入其工作：其中 86%是通过将残疾问题纳入其方案的主流，9%是通过以残疾人为重点的有针对性的干预措施。这些残疾包容工作的大部分涉及制定准则(95%)、发展伙伴关系(83%)、编制出版物(72%)和建设能力(72%)，少数涉及外地业务(55%)和提供直接资金支助(44%)。例如，《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》(第一个全系统业务准则)确定了必须采取的跨部门关键行动，以确保在规划、设计、实施和监测人道主义行动时不让残疾人掉队，并确定了关键利益攸关方在使人道主义行动更加包容残疾人方面的作用和责任。

27. 作为这项工作的一部分，大多数组织都与残疾人进行了协商(94%)。例如，联合国残疾人权利伙伴关系与 19 个残疾人组织合作，于 2022 年在乌克兰实施了一项联合方案，以使人道主义应急计划更加包容残疾人，包括残疾妇女和女童。

28. 大多数联合国实体和政府间组织(78%)在其工作和活动中对残疾人采用了无障碍格式，包括无障碍文件/PDF 格式(93%)、字幕(85%)、手语翻译(78%)和易读格式(64%)，而盲文和 ePub 格式不太常用(36%)。例如，在印度尼西亚，联合国开发计划署正在开发一个由文字和语音通信渠道支持的无障碍、可佩戴的预警系统原型。

29. 各实体还通过收集按残疾分列的数据，一直在促进包容残疾的人道主义行动。数据方面的努力包括联合国难民事务高级专员公署(难民署)在被迫流离失所者的

<sup>18</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国外交、联邦和发展事务部和国际残疾人联盟。《全球残疾人事务峰会+2 年：承诺落实进展情况》，2021 年。

登记中纳入华盛顿小组的简易残疾问题集,<sup>19</sup> 以及国际移民组织关于在多部门需求评估中使用华盛顿小组问题集的指导意见。

30. 一半的联合国实体和政府间组织同意, 缺乏资金是在危难情况下扩大残疾包容的一个重大障碍, 其次是工作人员缺乏残疾包容型办法培训(37%), 以及需要改善与残疾人及其代表组织的协商(31%)。

## E. 民间社会

31. 残疾人组织一直在倡导在危难情况下残疾人得到保护和安全, 并在日益确立的伙伴关系中发挥主要作用, 以弥补这一领域的差距。现有的伙伴关系包括残疾人融入人道主义行动问题咨商小组和残疾人促进可持续发展利益攸关方小组的减少灾害风险和气候行动专题小组。这些伙伴关系聚集了残疾人组织、更广泛的民间社会组织和联合国实体。此外, 国际残疾人联盟与国际残疾与发展联合会和其他伙伴共同开发并推出了关于《公约》第十一条的培训模块, 以交流经验教训, 加强能力, 并在残疾人组织和人道主义行为体之间建立伙伴关系。国际残疾人联盟还与难民署和“教育不能等”组织合作, 加强残疾人组织在紧急情况下的参与, 而促进加速提供抗灾资源全球联盟则增加了对残疾人组织的直接供资, 以在灾难发生之前、期间和之后, 例如土耳其和阿拉伯叙利亚共和国的地震, 牵头开展工作。在国家一级, 孟加拉国的年龄和残疾问题工作组推动对罗兴亚危机采取包容残疾人的跨部门人道主义应对措施。

32. 残疾人组织和其他民间社会组织在开展这项工作面临种种制约。2023年, 约50%的民间社会组织表示将需要更多的财政资源和能力建设, 以便在危难情况下采取包容残疾人的办法。约三分之一的民间社会组织强调需要更好的数据和统计, 需要进一步加强与各利益攸关方的伙伴关系。

## 三. 将易懂传播方式作为残疾人的无障碍资源和工具加以推广并使之主流化

### A. 国际规范框架

33. 易懂传播方式依赖于以简单明了的方式向所有人, 特别是智力残疾人士提供书面和口头信息, 确保每个人都能充分参与社会。易懂传播方式通常依赖于语言线索(例如更简单的单词, 更短的句子和更清晰的结构)以及非语言线索(例如, 视觉图像)。尽管易懂传播方式很重要, 但国际规范框架的文书很少明确提及。《残疾人权利公约》提到采用易读格式以便于进入公共建筑(第九条)以及利用投票程序、设施和材料(第二十九条)。《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》呼吁各国鼓励公共媒体使用易懂传播方式以提高公众的认识和理解, 并在传播灾害风险和

<sup>19</sup> 华盛顿小组的简易问题集包括供国家人口普查和调查使用的六个问题, 这些问题由残疾统计华盛顿小组在统计委员会主持下制定、测试和通过。这些问题衡量在六项基本行动中运作的困难程度, 而在不通融的环境中, 这种困难将导致社会参与受限的风险增加。见 <https://www.washingtongroup-disability.com/question-sets/wg-short-set-on-functioning-wg-ss/>。



危害信息时使用易懂传播方式(第 69/283 号决议, 附件二, 第 36(d)段)。人权理事会第 28/4 号决议请人权事务高级专员办事处编写并提供一份易于阅读的报告版本。人权理事会还请残疾人权利特别报告员以易于阅读的报告形式向理事会和大会提出报告。<sup>20</sup>

34. 尽管明确提及易懂传播方式的地方有限, 但易懂传播方式是执行许多国际协定的关键, 其中包括《公约》中的各项条款, 诸如促进获取信息以及分享思想和知识(第四条)、行使表达和见解自由权(第二十一条)、获得教育(第二十四条)和使独立生活成为可能(第十九条)。易懂传播方式也是实现《2030 年议程》的关键, 而具体目标 16.10 就涉及确保公众获得信息。

## B. 现状、各项努力和迄今进展情况概述

### 1. 会员国

35. 在 2010-2023 年期间, 三分之一的会员国制定了法律和政策, 要求使用易懂传播方式制作文件和传播信息。78%的国家在制定这些框架时与残疾人进行了协商。欧洲有这类法律规定的会员国比例最高(39%), 而非洲最低(15%)。

36. 2023 年, 有更高比例的国家制定了要求使用易懂传播方式的法律和政策: 90%。例如, 马绍尔群岛规定, 选举、竞选和投票材料必须以易读格式提供。这些国家中的大多数(94%)在制定这些法律和政策时与残疾人进行了协商。这些法律和政策以无障碍格式传播(约 90%), 主要是通过无障碍文件/PDF 格式传播(78%)。三分之一的会员国使用了易读格式、ePub 格式和盲文。

37. 在 2010-2023 年期间, 只有约三分之一的会员国使用易懂传播方式发布文件: 欧洲大多数会员国(61%), 非洲和大洋洲仅占五分之一, 亚洲和美洲约占三分之一。到 2023 年, 对秘书处普通照会作出答复的国家中有 92%报告说, 它们已使用易懂传播方式发布文件。例如, 墨西哥以易读格式通过社交媒体讯息形式传播信息, 以提高对影响残疾人的危难情况的认识。日本利用易懂传播方式制作了关于全球变暖的视觉材料。

38. 近年来, 与残疾人进行协商以制作易懂传播材料也变得更加普遍。在 2010-2023 年期间, 55%的国家与残疾人协商, 以便使用易懂传播方式编写文件, 而在 2023 年, 97%的国家与残疾人进行了协商。例如, 在厄瓜多尔, 全国智力残疾人士及其家庭联合会于 2018 年启动了一个项目, 培训教育机构使用易读格式。爱尔兰与残疾人组织和服务使用者共同努力, 制作信息和材料, 指导智力残疾人士就 COVID-19 疫苗接种的知情同意作出决定。

39. 2023 年, 各国表示, 缺乏财政资源(64%)、缺乏以本国语言制作易懂传播材料的服务(60%)和认识水平低(55%)是在国家一级制作易懂传播材料的主要障碍。

<sup>20</sup> 由人权理事会第 26/20、35/6 和 44/10 号决议予以通过。

## 2. 联合国系统各实体和其他政府间组织

40. 2023 年，许多联合国系统实体和政府间组织(70%)在对秘书处普通照会的答复中报告说，它们以前曾使用易懂传播方式发布文件，其中 94%在这样做时与残疾人进行了协商。不过，用于支持易懂传播方式的政策框架缺失：只有两个实体制定了关于使用易懂传播方式的政策，而这两个实体的政策都是与残疾人协商制定的。

41. 在更广泛的层面，自 2019 年以来，《联合国残疾包容战略》通过联合国工作的所有支柱，一直在促进在残疾包容问题上取得可持续、能够带来转变的进展。重要的是，该战略的问责框架纳入了一项关于无障碍环境的具体指标，包括会议和活动的无障碍环境，以支持各实体和国家工作队评估和加强实体和数字无障碍环境，包括在传播方面的无障碍环境。

42. 在整个联合国系统，在制作易懂传播材料时普遍缺乏使用多种语文的做法，因为大多数使用易懂传播材料的文件仅以英文印发。也缺乏统一。对于有统一模板的联合国文件(如决议、秘书长报告、旗舰出版物)，目前还没有使用易懂传播方式编制这些文件的模板，导致易懂传播材料的格式五花八门。此外，使用易懂传播方式的文件通常被张贴在不采用易懂格式的网站，使得使用这些传播格式的人难以有效浏览并独立地找到这些文件。

43. 大约 61%的联合国实体和政府间组织认为，缺乏财政资源是增加使用易懂传播方式的主要障碍；这些组织中有一半表示，其工作人员缺乏对易懂传播方式的认识是一个主要障碍；40%的组织着重指出，缺乏关于易懂传播方式的组织政策减缓了易懂传播方式的推广和使用。

44. 联合国各实体还着力制定易懂传播方式准则。例如，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》和世界卫生组织《传播突发公共卫生事件中的风险：世卫组织关于突发事件风险传播政策和做法的准则》中，纳入了关于制作易懂传播材料的规定。全球传播部与秘书长办公厅残疾问题团队、联合国残疾包容战略协调中心网络成员协作，并与国际残疾人联盟协商，制定了《残疾包容传播指南》，<sup>21</sup> 该指南还为联合国系统提供了与易读格式和其他无障碍格式有关的指导和信息。

## 3. 民间社会

45. 截至 2023 年，大多数民间社会组织(58%)使用易懂传播方式发布文件，并与残疾人协商开展这项工作(85%)。例如，国际特殊奥林匹克委员会以易读格式制定了《2021-2024 年全球战略计划》，着重指出了易懂传播方式在使组织做法更具包容性方面的作用。

46. 一些组织还制定了这方面的准则。例如，包容国际和唐氏综合征国际与 3 000 多名自我维权者协商制定了“倾听包括尊重”准则，为各组织如何让智力残疾人

<sup>21</sup> 联合国，《残疾包容传播指南》(2022 年 3 月)，可查阅：<https://www.un.org/en/disabilitystrategy/resources>。

士参与其工作和决策流程提供指导。该准则规定了使用易懂传播方式、以书面报告、视频和其他传播格式进行包容型参与的标准。

47. 约 70%的民间社会组织着重指出，缺乏财政资源是增加使用易懂传播方式的主要障碍，40%的民间社会组织强调，需要提高其工作人员对易懂传播方式的认识。

## 四. 结论和建议

### A. 确保在危难情况下和人道主义紧急情况时残疾人获得保护和他安全

48. 近年来，各国、联合国系统各实体、政府间组织和民间社会组织采取了越来越多的行动，制定干预措施，包括通过与各利益攸关方建立伙伴关系，确保在危难情况下残疾人获得保护和安全。这些行动包括：包容残疾人的法律和政策框架数量增加，房舍、服务和信息的可及性和无障碍程度增加，其中包括庇护所、预警系统和应急号码，以及在紧急情况下提供辅助技术、康复和其他支助的服务。此外，越来越多的政府、联合国系统实体和其他政府间组织现在就危难情况下残疾人获得保护和安全的相关措施与残疾人进行协商。虽然已经取得了相当大的进展，特别是会员国取得了相当大的进展，但残疾包容在国家灾害相关框架中更为常见，在国家气候变化框架中则不太常见。

49. 尽管有这些积极的事态发展，残疾人仍然是危难情况下和人道主义紧急情况中受影响最严重的群体之一。需要做出更大努力，执行法律和政策，确保在这些情况下没有人掉队。为指导今后的政策，必须着力为所有人提供无障碍环境，扩大与残疾人及其代表组织的协商，并收集残疾人对自己在危难情况下的经历的反馈意见。

50. 鼓励会员国进一步表明自己对危难情况下残疾人获得保护和安全的政治承诺，为此使人道主义援助及灾害预防、应对、恢复和重建工作能够包容残疾人。为此，它们不妨：

(a) 与残疾人及其代表组织协商，制定和实施符合《残疾人权利公约》并纳入残疾人视角和需求的国家和地方减少灾害风险战略和计划以及气候变化适应计划；

(b) 确保所有残疾人都能获得信息、服务和援助，为此应以无障碍格式制作预警系统和向残疾人提供关于危难情况的信息和传播材料，推动所有危难情况下的残疾人都能获得基本服务以及康复、辅助技术及精神卫生和社会心理支持，加强残疾人在紧急情况和灾害情况下的准备工作，确保逃离冲突或迫害的残疾人在获得国际保护方面不受歧视并平等获得国际保护，提供合理便利，并实现有关程序和服务的无障碍化；

(c) 通过提高对残疾人的需求和视角的认识，促进与残疾人及其代表组织的协商，并在政府规程和程序中纳入有关残疾包容的规定，在参与灾害和突发事件

应对以及人道主义援助的人员、包括突发事件应急响应人员中，建设残疾包容能力和敏感性；

(d) 提高军事人员、建设和平人员和维持和平人员对残疾平民的需求和视角的认识并建设他们的能力，同时确保残疾人有意义地参与军事行动和建设和平，并加强民间社会组织参与这些进程的能力；

(e) 促进采用关于在危难情况下残疾人获得保护和安全的国际标准和准则，包括《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》；

(f) 与残疾人及其代表组织协商，利用华盛顿小组的工具等国际商定方法，加强收集、传播和使用按年龄和性别分列的关于危难情况下的残疾人的数据；

(g) 增加用于残疾包容型减少灾害风险工作的公共资源，并鼓励联合拟订方案和建立多利益攸关方伙伴关系，同时采取有相关利益攸关方参加的跨部门办法。

## B. 易懂传播方式

51. 获得信息是一项基本人权，也是充分参与社会和独立生活的先决条件。维护这项权利要求信息的格式和传播对残疾人无障碍。通过易懂传播方式，让更多残疾人，包括智力残疾人士，能够获取和传递相关信息。鉴于智力残疾人士参与国际和国家决策进程往往因缺乏无障碍传播手段而受到阻碍，推广使用易懂传播方式至关重要。

52. 一些国家的法律和政策要求使用易懂传播方式，并以这种格式编制了文件。大多数法律和政策都是与残疾人协商制定的，这是促进易懂传播方式的一项关键原则。大多数联合国实体和政府间组织都以这种格式编制了文件，但没有制定要求使用易懂传播方式的明确政策。此外，这些实体中大多数易懂文件没有多种语文版本。

53. 在各国和联合国各实体中，易懂传播方式是现有无障碍格式中最少使用的一种，使用率远远低于无障碍文件和 PDF 格式、手语或字幕。这表明，大多数国家已批准的《残疾人权利公约》中的宽泛无障碍条款不足以推广更广泛地使用易懂传播方式。为了改善无障碍环境，可能需要在国家一级和联合国系统内明确要求采用易懂传播方式。

54. 虽然许多民间社会组织制作和使用了解易懂传播材料，但其他许多组织却无法做到这一点。缺乏财政资源是限制各国、联合国各实体、其他政府间组织和民间社会组织更多地使用易懂传播方式的能力的主要障碍。

55. 鼓励会员国进一步表明它们对无障碍传播方式的政治承诺，采取综合战略，促进发展和使用易懂传播方式。为此，它们不妨：

(a) 分配资金和人力资源，在国际、区域和国家三级制作易懂传播材料，包括向联合国残疾人权利伙伴关系多伙伴信托基金和联合国残疾问题自愿基金提供自愿捐款；

(b) 要求以联合国所有正式语文，用易懂传播方式编制国际进程的重要文件，包括大会有关《残疾人权利公约》或其他涉及残疾人的事项的决议、残疾人权利公约缔约国会议文件和残疾人权利委员会的一般性意见、大会已获授权的峰会级会议、其他政府间进程和联合国主要会议；

(c) 与残疾人代表组织、特别是由智力残疾人士领导的组织协作，为各国和联合国系统各实体制定准则和政策，以推广使用易懂传播方式；

(d) 着力提高公务员、联合国人员和民间社会对易懂传播方式的认知并建设他们的能力；

(e) 定期监测易懂传播材料的制作情况，以查明和弥补差距，并为今后促进和使用这种传播形式的政策提供指导。