

理 事 会

第 340 届会议，2020 年 10 月至 11 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2020 年 9 月 18 日

原文：英文

第九项议程

国际劳工组织残疾包容政策和战略

文件目的

本文件介绍了国际劳工组织残疾包容政策背后的理念，以及一项关于其结构和关注点的建议，反映出劳工组织希望成为对残疾人完全包容的组织的决心。本文件亦介绍了实施劳工组织政策所需的多年期战略的框架。提交本文件时，已考虑到实施最近通过的《联合国残疾包容战略》的愿景。

提请理事会要求局长考虑其指导意见，完成制定并执行该项劳工组织政策。同时，提请理事会责成劳工局制定执行政策所需的多年期战略、进行监察并定期向理事会报告进展情况以及可改善的领域、要求局长在实施劳工组织的战略计划及相关的计划和预算以及调动预算外资源以履行劳工组织促进残疾包容的权责时，考虑其指导意见(见决定草案：第 9 段)。

说明：本议程项目的审议工作从理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)推迟到本届会议。本文件系理事会文件 [GB.338/INS/8](#) 的修订版，更新了 2020 年 3 月以来的进展情况。业已对以下段落作出修订：第 7、第 8 和第 9(b) 段。

相关战略目标：全部目标。

主要相关成果目标：成果目标 6：面向劳动世界所有人的性别平等、机会均等和待遇平等。

政策影响：加强劳工组织加快实现对残疾人更高程度及更实质性包容的能力。

法律影响：无。

财政影响：待定。

需采取的后续行动：见决定草案。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：理事会文件 GB.316/POL/2。

▶ 背景

1. 《联合国残疾包容战略》(UNDIS)在 2019 年 6 月推出, 联合国秘书长将之形容为一项“带来我们所需的统一及变革性改变”的工具, 以推动联合国的残疾包容性工作。¹ 该战略针对战略计划和管理、包容性和机构文化等问题, 提出了一项影响整个联合国系统的政策以及一个问责框架, 所有联合国实体均需依此提交年度报告, 进行问责。
2. 基于劳工组织在残疾包容方面的长期经验和专长, 劳工组织因此担任了残疾人权利公约机构间支助小组工作组的联席主席。该工作组协调《联合国残疾包容战略》的制定工作。除了担任此一关键协调角色外, 劳工组织还提供了与《联合国残疾包容战略》特别相关的投入, 包括: 关于残疾人就业以及为其提供合理的便利的指标; 劳工组织国际劳工标准的引用; 工会及联合会的角色; 与残疾职员及有残疾家属的职员的协商。由于《联合国残疾包容战略》获由劳工组织担任主席的高级别计划委员会的支持, 并在 2019 年 5 月获联合国行政首长协调理事会通过前, 就已得到联合国管理问题高级别委员会的支持, 因此劳工组织亦在批准的过程中发挥了重要的作用。
3. 《联合国残疾包容战略》问责框架的其中一个关键指标是联合国各实体制定自己的残疾包容政策和战略。因此, 联合国各实体正制定或修改其政策, 以使其更切合各自的特定背景和权责, 并实现其组织战略计划与《联合国残疾包容战略》的对接。
4. 有鉴于此, 劳工组织亦正在制定其残疾包容政策。政策的制定是建基于劳工组织对残疾包容的持续工作, 例如 2005 年有关残疾就业的政策² 以及基于理事会第 316 届会议(2012 年 11 月)的决定而制定的《2014-17 年残疾包容战略和行动计划》。³ 劳工组织关于残疾包容政策的制定是迄今为止其工作的合理延伸, 《联合国残疾包容战略》也为其更广泛而全面地开展残疾人工作提供了机会。与《联合国残疾包容战略》相一致对确立劳工组织在联合国改革中的战略定位同样重要。

▶ 国际劳工组织的残疾包容拟议政策

5. 按照《联合国残疾包容战略》为所有联合国实体所制定的共同方法, 建议劳工组织政策表现出劳工组织更大程度、更实质性地包容残疾人的决心, 并阐明如何通过前言、政策声明及指导原则达成该目标。再者, 劳工组织的政策将参考劳工组织作为致力促进体面劳动和社会正义的组织所遵循的特定原则。《联合国残疾包容战略》是根据联合国的全面承诺, 并以其国际人权标准为框架所制定, 而劳工组织的政策承诺将基于《国际劳工组织章程》、国际劳工标准以及

¹ 联合国: “秘书长在《残疾人权利公约》第 12 届缔约国会议上的讲话”, 纽约, 2019 年 6 月。

² 国际劳工组织: 有关残疾人就业政策的第 655 号通告, 2005 年 7 月 19 日。

³ 理事会文件 GB.316/PV(&Corr.), 第 379 段。另见 GB.316/POL/2。

《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中载明的价值观而制定。确保政策反映劳工组织的独特架构、使命和价值观至关重要，理事会不妨就此提供指导。

6. 劳工组织的政策将详细阐明数项指导原则，其范围在下表中列出。这些原则将巩固劳工组织《2014-17 年残疾包容战略和行动计划》所取得的关键成就，例如改善劳工组织总部，为残疾人创造无障碍环境，以及在体面劳动国别计划中纳入关于残疾人的内容。这些原则亦将解决实施战略和行动计划时面对的关键挑战，例如将残疾问题主流化的需要，特别是在国别计划成果目标中加强主流化。战略和行动计划的**评估摘要**中特别指出了各项成果和挑战。拟议政策从劳工组织的角度解决这几个问题，载于本文件的附录。

▶ 国际劳工组织关于残疾包容的拟议政策中的指导原则范围

- 协商和社会对话
- 就业和非歧视
- 无障碍环境
- 主流化和针对性
- 能力建设和传播
- 监测和评估
- 人力和财政资源
- 政策评估

▶ 多年期战略框架

7. 劳工组织残疾包容政策将通过多年期战略予以实施，以契合劳工组织整体规划框架的时间框架。关于残疾包容的多年期战略将针对实施领域方面的问题，并在必要时包含劳工组织的特定指标。如下表所示，这些实施领域将符合《联合国残疾包容战略》问责框架中的 15 个与劳工组织相关的指标。战略会确保在相关的计划和预算所列出的政策工作中包括残疾包容。《2020-21 两年期计划和预算》较以往的计划和预算都要更重视残疾包容，这与《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》契合，专注于实现有关患有残疾和其他处于脆弱状况的人在劳动世界中享有平等机会与平等待遇的成果目标 6。高级管理团队将通过多年期战略，亦会定期评估相关进展情况。首个多年期战略将覆盖整个 2020-23 年。

▶ 《联合国残疾包容战略》问责框架的指标领域

领导力、战略计划及管理	包容性	规划	组织文化
1. 领导力	5. 与残疾人协商	9. 计划和项目	13. 就业
2. 战略计划	6. 无障碍环境	10. 评估	14. 职员能力建设
3. 残疾相关政策/战略	6.1. 会议和活动	11. 国别计划文件	15. 传播
4. 机构设置	7. 合理的便利	12. 联合举措	
	8. 采购		

8. 多年期残疾包容战略将会是在劳工局上下反复协商后所得出的成果。本战略将阐明各个角色及其责任、向各项指标分配监管单位，以及确立基线和目标以追踪表现并衡量进度。根据涉及联合国全系统、获各方认同的问责框架，2020 年向联合国提交了关于多年期战略实施情况的 2019 计划年度报告，其中劳工组织的报告载有其当前正在开展和计划开展的残疾包容活动。第一份《联合国残疾包容战略》报告还载有与 2019 冠状病毒病有关的残疾包容行动以及计划开展的任何行动的信息。

▶ 决定草案

9. 理事会：

- (a) 要求局长完成制定并实施载于理事会文件 GB.338/INS/8 的附录中的国际劳工组织残疾包容政策，并考虑讨论中所提出的指导意见；
- (b) 鉴于《联合国残疾包容战略》，责成劳工局制定多年期战略，以从 2020-23 年起实施劳工组织残疾包容政策；
- (c) 责成劳工局开展与《联合国残疾包容战略》中制定的问责框架的实施报告期相吻合的监测工作，并定期向理事会报告进展情况以及可改善的领域；并
- (d) 要求局长继续履行遵循国际劳工组织的权责，在实施国际劳工组织现行及未来的战略计划及相关计划和预算时促进残疾包容性，并调动预算外资源，同时考虑讨论中所提出的指导意见。

▶ 附录

国际劳工组织残疾包容拟议政策

前言

1. 国际劳工组织决心切实将残疾人纳入到其工作之中，并有效地将残疾包容性方法融入到其政策、项目、计划及工作中。
2. 以推进社会正义、促进体面劳动的劳工组织使命为指引，并以《联合国残疾包容战略》为依据，劳工组织重申残疾人如同所有人一样，都享有同等的普世人权和基本自由，包括劳工权利。这契合《费城宣言》，其中申明“全人类，不分种族、信仰或性别，都有权在享有自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展”，并遵从《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中以人为本的方法，包括“确保残疾人在劳动世界中的机会均等和待遇平等”。
3. 制定本政策时，劳工组织重申其基本公约的相关性，并忆及其他相关的国际文书，例如《世界人权宣言》、《残疾人权利公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

政策声明

4. 劳工组织承认只有残疾人，包括身体、社会心理、智力或感官有损伤的人士均能够完全并切实融入到劳动世界之中，才能实现人人享有体面劳动的目标，而劳工组织需要以身作则。
5. 为此，劳工组织将确保：
 - (a) 残疾人，包括劳工组织职员、三方成员及其规划工作的受益人，均能够在与其他人平等的基础上为劳工组织的工作做出充分贡献；
 - (b) 其政策、项目、计划以及工作均包含以人权为基础、促进社会性别平等的残疾包容方法。
6. 残疾包容政策将通过全面多年期战略加以实施，而该战略为所有相关领域订立指标与目标，以此来评估进度并堵塞漏洞。亦将通过制定、审查及施行一般性及具有残疾针对性的政策来实施残疾包容政策。

指导原则

7. 以下原则将通过多年期战略指导本政策的实施工作。

协商和社会对话

- (i) 确保对社会对话的尊重，并就施行本政策与职工工会进行协商，尤其当政策影响到劳工组织职员的服务条件时。

- (ii) 特别在讨论关于残疾职员及有残疾人家属的职员的事业发展、身心健康、社会福利及医疗保障时，应切实地与其协商并将其包含在对话当中。

就业和非歧视

- (iii) 吸引、招聘、留任残疾职员，并促进其事业发展，包括通过在工作中提供合理的便利。
- (iv) 预防并解决任何形式的基于残疾的污名化、歧视、暴力以及骚扰，包括多重和交叉形式的歧视以及连带歧视。

无障碍环境

- (v) 通过落实通用设计原则，包括产品及服务的采购，并通过移除现存障碍，在总部以及外地办事处实现无障碍的物理及数字环境。
- (vi) 确保所有在总部及外地办事处举办的劳工组织会议、大会以及活动均是无障碍的。

主流化和针对性

- (vii) 在劳工组织的项目、计划及运作中将残疾包容主流化，并辅之以针对残疾人的干预措施。

能力发展和传播策略

- (viii) 通过认识提升和培训等方式建立各级职员的残疾包容能力，以协助塑造尊重所有人的组织文化。
- (ix) 确保内部及对外通讯均具包容性并对残疾人尊重，并提供无障碍版本。

监测和评估

- (x) 收集按残疾分列的数据，为政策、项目、计划以及工作的设计、落实和监测提供依据。
- (xi) 定期监测并评估本政策和使政策得以落实的多年期战略的实施情况。

人力和财政资源

- (xii) 确保在两年期计划和预算中提供足够的人力和财政资源，以落实本残疾包容政策及多年期战略。

政策评估

- (xiii) 定期做出评估且必要时修订政策，以堵塞找到的漏洞并应对未来所需。