

政策报告：
融合残疾人的新冠疫情对策

2020年5月

联合国

一、执行纲要

新冠疫情的全球性危机正在加剧已经存在的不平等，暴露出人际排斥的程度，突出表明残疾人融合工作势在必行。10 亿残疾人既是当今社会最受排斥的群体之一，也是这场疫情中死亡人数最多的群体之一。

即使在通常情况下，残疾人也难以获取医疗、教育、就业和社区参与。他们更容易遭受贫困、暴力、忽视和虐待，是受疫情影响人群中最边缘化的群体之一。新冠疫情进一步加剧了这种情况，对残疾人造成了重大的直接和间接影响。

我们需要采取综合性的方法，确保残疾人在应对和战胜新冠疫情的进程中一个都不掉队。这就要求应对措施将残疾人放在中心地位，使其作为规划和执行的主体参与进来。新冠疫情的所有应对行为都必须禁止任何形式基于残疾的歧视，还要考虑到性别和年龄等各种因素。这在新冠疫情的应对和恢复工作中十分必要，将十分高效地解决和防止可能遇到的障碍。

确保融合残疾人将使新冠疫情的应对和恢复工作更好地服务于每个人，以更充分地抑制病毒传播，更好地进行疫后重建。它将提供更灵活的体系来应对复杂情况，并首先顾及最边缘的人。

本政策简报阐述了新冠疫情对残疾人的影响，同时概述了相关的主要行为和建议，以使新冠疫情的应对和恢复工作

能够融合残疾人。本简报针对关键提出了领域的具体建议，明确了以下四个适用于所有人的首要行动领域。

1. 将残疾问题纳入所有新冠疫情应对和恢复工作的主流，并采取有针对性的行为。确保系统地融合残疾人，必须将通用性措施和针对残疾人的措施结合起来。
2. 新冠疫情应对和恢复工作中的信息、设施、服务和方案的无障碍。无障碍对疫情发生后所采取的卫生和社会经济即时响应措施是否能够融合残疾人至关重要。如果公共卫生信息、建筑环境、通信技术、商品和服务无障碍方面欠缺，残疾人就无法做出必要决定，也无法安全地独立生活、自我隔离或接受医学隔离，以及获取与他人同等的公共卫生服务。
3. 与残疾人及其代表组织进行协商，使其积极参与新冠疫情各个阶段的应对和恢复工作。残疾人在应对疫情危机以及疫后重建方面可以作出重要贡献。在隔离办公和轮班的情况下，许多残疾人都有成功的工作经验，这些恰好可以使他们为渡过时下难关提供对策。残疾人的独到观点和生活经验有助于发挥创造性，提供新方法和创新的解决方案。
4. 建立责任制以确保新冠疫情应对措施对残疾人的包容性。应确保投资支持融合残疾人的成果。各国政府、捐助方、联合国机构以及其他参与者需要建立投资监测机制，为残疾人提供服务。责任制的关键在于按残疾情况来分列数据。

将残疾人纳入新冠疫情的应对和恢复工作中，既是兑现“一个都不能少”承诺的重要组成部分，也是对《残疾人权利公约》《2030年可持续发展议程》《人道议程》和《联合国残疾人包容战略》全球承诺的重要检验。这是联合国承诺在融合残疾人方面实现重大和持久变革的核心。

二、新冠疫情对残疾人的影响

残疾人群体受到新冠疫情的影响极大。据估计，46%的60岁以上老年人是残疾人。¹每五个妇女中有一个可能出现身体残疾，每十个孩子中就有一个是残疾人。²十亿残疾人中有80%生活在发展中国家。³

他们代表不同损伤类别的残疾人群体及其差异化需求，其终生在行使权利时都面临着巨大的障碍。一些群体甚至面临更严重的边缘化，例如智力残疾者、精神残疾者和聋哑人，他们更难以获取服务，更常生活或被关在机构里，遭受暴力、忽视和虐待的几率更高。

正如研究新冠疫情的经济社会影响的《共同责任，全球团结》报告所示，新冠疫情不仅是一场健康危机，还正在冲击着社会的核心。⁴其后果是助长业已经存在的与残疾相关的经济社会不平等现象，并可能进一步加剧这些不平等。

¹ 联合国经社部，《残疾和老龄化问题》。

² 世卫组织和世界银行，《世界残疾报告》(2011年)；联合国经社部，《老龄化与残疾》；联合国儿基会，《残疾儿童和青年》(2013年)。

³ 联合国经社部，《残疾人概况介绍》。

⁴ 联合国，《共同责任，全球团结：应对新冠疫情的经济社会影响》，2020年3月。

全球残疾人口

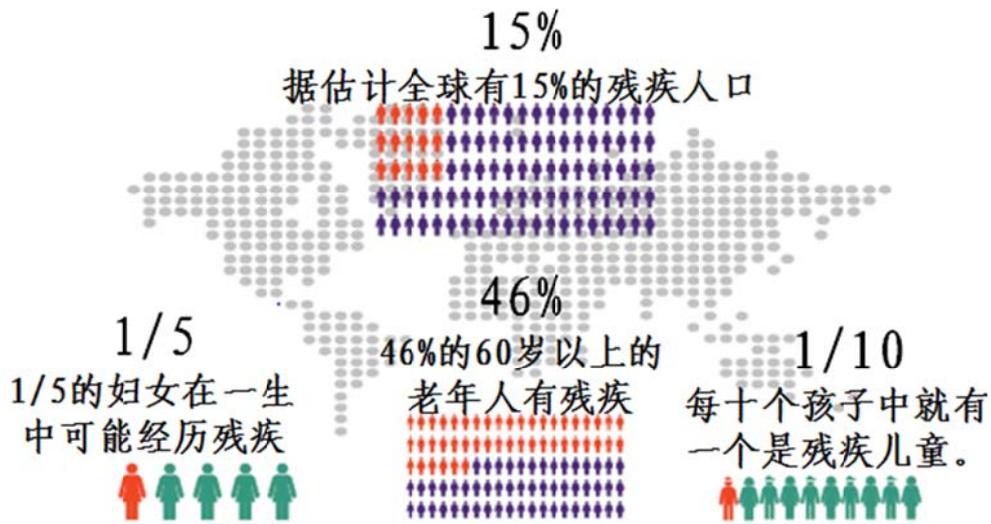


图 1 全球残疾人口

备注：数据来自机构间常设委员会 2019 年指南，《将残疾人融入人道主义行动宪章》。

残疾人接触新冠病毒的风险更大。他们在实施基本的保护措施方面（例如洗手和保持社交距离等）可能遇到障碍，原因包括：他们无法获取水、清洁卫生设施；靠身体接触来获取支持；无法获取公共卫生信息；或者常被安置在过于拥挤和不卫生的机构中。⁵这些障碍对生活在非正规居住区和/或受人道主义危机影响的人来说更为严重。

残疾人可能因新冠疫情而出现更为严重的健康问题或死亡。他们对健康方面的要求更高，健康状况往往更差。例

⁵ 世卫组织，《新冠疫情暴发期间的残疾相关考虑因素》，2020 年；H. 库珀 & P. 海德，《失踪的十亿人：十亿残疾人获得健康服务的机会》，伦敦卫生与热带医药学院，2019 年；I. 麦克塔加特等（2018 年），“残疾人获得水和卫生设施的机会”，《英国医学杂志》公开版第 8 卷第 6 期，e020077。

如，他们更容易患上肺部疾病、糖尿病、心脏病以及肥胖症等继发性疾病和并发症，这可能加重新冠病毒感染后果。⁶新冠疫情危机期间，获取医疗服务的障碍一步突显，使残疾人难以得到及时、适当的照护。

生活在机构中的残疾人更容易感染新冠病毒，死亡率也更高。包括老年残疾人在内的残疾人占全球收容机构中被收容者的多数。⁷监狱中残疾人的比例也较高，特别是智力残疾者和精神残疾者。⁸ 生活在养老院⁹、社会护理中心、精神病院、拘留所及监狱等机构中的人¹⁰，在实施基本卫生措施和保持社交距离方面遇到较大障碍，而且他们获取新冠病毒相关信息、检测和医治的机会有限。新的证据表明，机构中的人群感染新冠病毒的几率和死亡率最高。¹¹在通报了官方数据的国家，在残疾老人较为集中的养老院，与新冠疫情相关的死亡率高达 19%到 72%。¹²

在新冠疫情暴发期间，残疾人在获取医疗服务和抢救机

⁶ 世卫组织，《世界残疾报告》，2011年；A. K. 辛格等（2020年），“新冠病毒的并发症：高血压队列中的结果以及与肾素血管紧张素体系阻滞剂的争议”，《糖尿病与代谢综合征》，第14卷第4期。

⁷ 经合组织 2019 年卫生统计，《住院长期护理设施中的床位》《医院中的长期护理床位和精神病护理床位》，请访问 <https://oe.cd/ds/health-statistics>；M. 鲁帕等（2010年），“对收容机构中老年人的预测：系统性回顾”，《老龄化时代》，第39卷第1期。

⁸ 国际刑法改革协会，《2020 年全球监狱趋势》。

⁹ 联合国，《政策简报：新冠疫情对老年人的影响》，2020年5月。

¹⁰ 联合国，《新冠疫情和人权：我们在一起》，2020年4月。

¹¹ A. 科马斯-赫雷拉等(2020年)，《与新冠疫情在养老院暴发相关的死亡率：早期国际证据》。

¹² A. 科马斯-赫雷拉等(2020年)，《与新冠疫情在养老院暴发相关的死亡率：早期国际证据》。

会方面更易遭受歧视。在一些国家，包括患者分类方案(如重症监护病床、呼吸机)在内的医疗服务分配，并不是根据个人的预后，而是基于歧视性标准，例如会考虑病人的年龄或假设残疾对其生命质量或价值有影响。¹³此外由于医疗卫生体系压力的增加，残疾人对医疗、康复和辅助技术的获取机会（包括其无障碍和经济可负担性）也可能减少¹⁴。

受新冠疫情的经济社会影响以及相应防控措施冲击，残疾人处于非常不利的地位。新冠疫情对残疾人生活的许多方面既有短期也有长远的影响，在人道主义危机和灾难背景下，这种情况可能进一步恶化。

1. 对就业和社会保障的影响。残疾人在就业方面已面临排斥¹⁵，他们在康复期更可能失业，并在复工时遇到更大困难。¹⁶在大多数国家，社会保障制度为较少获取社保机会的残疾人及其家庭提供的支持很少。全球只有 28% 的重度残疾人享有残疾补贴，该数据在低收入国家只有 1%。¹⁷在大流

¹³ S. 巴根斯托斯（2020 年），“医院可以不给感染新冠病毒的残疾患者使用呼吸机吗？基于法律和伦理的残疾人医疗分配说明”，第 130 届耶鲁大学法律期刊论坛。

¹⁴ 巴特& F.塔卡（2017 年）。“发展中国家残疾人获取医疗保健服务的障碍：文献综述”，《残疾人、社区康复和融合发展》，第 28 卷第 4 期。

¹⁵ 联合国，“由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标”，《残疾与发展报告》，2018 年。

¹⁶ S.米特拉和 D.克鲁斯，2016 年。“残疾员工是否更容易被人取代？”，《国际人力资源管理期刊》，第 27 卷第 14 期，第 1550-1579 页。

¹⁷ 国际劳工组织 2017 年，《世界社会保护报告：实现可持续发展目标的一般社会保护》；第 66-73 页。劳工组织 2019 年：《全球预估和发展战略：衡量实现可持续发展目标 1.3 的社会保护资金缺口》。联合国经社部，2017 年，《世界社会状况报告：通过社会保护促进社会融合》，S.基德等。“一个都不能少：为残疾人建

行病背景下，对无偿护理和家政工作方面的需求增大，加深了已经存在的不平等，¹⁸而对残疾妇女来说，这种不平等则可能进一步加剧。¹⁹

2. 对教育的影响。 虽然目前还没有关于残疾学生的可靠数字，但目前的疫情很可能使他们更难获取教育。²⁰正如新冠疫情对儿童影响的政策简报中所详述的，残疾学生最难以从远程学习方案中受益。²¹由于缺乏支持、互联网、无障碍软件以及学习材料，残疾学生与他人之间的差距可能拉大。技能和培训方案的中断可能对残疾青年产生深远的影响，他们将在进入劳动力市场时面临许多障碍。

3. 对支持服务的影响。 对许多残疾人来说，获取支持服务是过上安全、健康和独立生活的关键。为遏制新冠疫情的蔓延而采取的措施已导致服务、支持体系和非正式网络(例如个人援助、手语和触觉翻译及社会心理支持等)受到严重干扰。新冠疫情对经济的影响还可能导致疫后现有服务范围的大幅缩减。

4. 暴力对残疾人的影响。 新冠疫情对女性影响政策简

立融合性包容性的社会保护体系”，《发展之路》，2019年。

¹⁸ 联合国，《政策简报：新冠疫情对妇女的影响》，2020年4月。

¹⁹ 联合国，“由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标”，《残疾与发展报告》，2018年。

²⁰ 联合国，“由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标”，《残疾与发展报告》，2018年。

²¹ 联合国，《政策简报：新冠疫情对儿童的影响》，2020年4月。

报的早期报告表明，封锁期间的家庭暴力现象显著增加²²，这使得残疾妇女和残疾女童深受其害。²³ 鉴于残疾儿童以及残疾成年人遭受暴力侵害的风险远高于健全同龄人，²⁴ 由此可认为他们遭受的影响格外严重。据报道，社区内对残疾人的污名化和歧视现象也有所增加。²⁵

三、新冠疫情应对和恢复工作中残疾人包容性的基础

为确保不让残疾人掉队，需要对残疾问题采取基于人权的办法。²⁶ 《残疾人权利公约》和《2030 年议程》要求我们在所有工作中都将残疾人作为重点关注对象，并将其作为规划和执行的主体。

所有的行动必须将主流化措施和针对性措施结合起来。残疾人与其他人的基本需求相同，包括健康防护和治疗、基本服务、住房及收入。解决包容性问题的最佳途径是将残疾问题纳入到所有计划和工作的主流。除了主流化措施，还需要采取针对性措施作为补充，解决一般性对策无法满足的特定要求。

²² 联合国，《政策简报：新冠疫情对妇女的影响》，2020 年 4 月。

²³ 联合国妇女署，《新冠疫情和制止暴力侵害妇女和残疾女童的行为》，2020 年。

²⁴ L. 琼斯等(2012 年)，“暴力侵害残疾儿童的普遍性和风险：对观察性研究的系统回顾和元分析”，《柳叶刀》，第 380 卷第 9845 期；K. 休斯等(2012 年)，“暴力侵害残疾成年人的普遍性和风险：对观察性研究的系统回顾和元分析”，《柳叶刀》，第 379 卷第 9826 期。

²⁵ J. 梅尼·戴维斯等，“新冠疫情对残疾人的影响：快速回顾及融合性特征”，《包容性特征》，残疾人融合帮助台查询号：35 号，2020 年。

²⁶ 联合国，《新冠疫情和人权：我们在一起》，2020 年 4 月。

(一)非歧视

非歧视原则是人权的核心原则之一。新冠疫情的应对和恢复工作必须禁止任何基于残疾的歧视或会对残疾人造成较大不利影响的标准。有必要认识到残疾人的不利地位，并有针对性地采取积极主动的措施，包括通过提供合理便利来确保他们能同样受益于新冠疫情的应对措施。²⁷

(二)交叉性

因性别认同、年龄、族裔、种族、性取向、出身、地域和法律地位等因素受到多重和交叉歧视的残疾人，将因新冠疫情承受更为沉重的短期和长期经济社会影响。²⁸新冠疫情的应对和恢复工作需要反映和应对残疾人面临的多重和交叉的歧视，以确保残疾人中最边缘化的群体不会被落下。

(三)无障碍

确保设施、服务和信息的无障碍对新冠疫情的应对和恢复工作至关重要。如果公共卫生信息、建筑物、交通、通信、技术、商品和服务不能做到无障碍，残疾人便无法做出必要决定，无法独立生活，无法安全地自我隔离或进行医学隔离，也无法在与他人平等的基础上获取医疗和公共服务。此类措施，尤其是在初始设计中就考虑到最大数量用户的需求时，

²⁷ “合理便利”是指根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由(《残疾人权利公约》第二条)。

²⁸ 联合国，“由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标”，《残疾与发展报告》，2018年。

并不需要大幅增加总体成本。²⁹研究表明，如果从设计阶段就考虑到这些问题，要想保障设施的无障碍，成本只需增加1%。³⁰

（四）参与度

残疾人有权全面有效地参与到影响其生活的决策中。³¹他们是一个多元化、非单一的群体，拥有独特的知识和许多人缺乏的生活经验。

制定包容性对策的关键在于，在规划、设计、执行和监测等各个阶段与残疾人及其代表组织保持密切协商，确保其积极参与。伙伴关系和协作将改善效果和增强责任，有助于直接实现融合，促进新冠疫情的所有相关行动的都能使残疾人受益，并有助于他们的长期发展和恢复。

（五）责任制

要确保新冠疫情的应对和恢复工作具有包容性、尊重残疾人的权利，责任制至关重要。各国政府、联合国机构和其他参与者要对包括残疾人在内的受影响人口负责，需要建立社区参与机制为方案制定提供信息，并根据反馈进行调整。

（六）数据分类

要想知道残疾人经历新冠疫情影响的不同形式，并监测他们在应对和恢复工作过程中各个阶段的融合情况，关键是

²⁹ “通用设计”是指尽最大可能让所有人可以使用，无需作出调整或特别设计的产品、环境、方案和服务设计。（《残疾人权利公约》第二条）。

³⁰ E. 斯坦菲尔德，“全民教育：无障碍的成本”，《世界银行教育简报》，2005年。

³¹ 《残疾人权利公约》，第4.3条。

收集整理与残疾相关的专门数据。为此，应使用国际公认的方法来收集数据，如华盛顿残疾数据统计小组工具。³²可借助世卫组织残疾调查范本等工具开展需求评估和调查，收集更为深入的定性数据。为了达到规划目的，如果未能进行初步数据收集，或缺乏残疾人问题的二级数据来源，可以采用世界银行/世卫组织残疾人占世界总人口 15% 的估算数值。³³

四、新冠疫情应对和恢复工作中融合残疾人的做法和建议

下文概述了防止残疾人感染新冠病毒的主要行为以及实施地区封锁、保持社交距离和实行隔离措施对他们的影响，以期促进新冠疫情应对和恢复工作能够融合残疾人。

（一）健康

残疾人更易感染新冠病毒，在获取包括检测在内的医疗服务方面也面临更多障碍。地区封锁可能导致他们难以获取生活必需品、基本药品和支持服务。医疗服务的广泛中断将使残疾人处于不利地位，因为他们可能由于基础的健康病症需要更多的医疗服务。³⁴

确保公共卫生信息无障碍。适当的应对措施要求信息无障碍和及时发布，并与疫情期间迅速更新的知识同步。³⁵ 例

³² 华盛顿残疾数据统计小组，《问题集》。

³³ 世卫组织和世界银行，《世界残疾人问题报告》，2011 年。

³⁴ 世卫组织和世界银行，《世界残疾报告》，2011 年。

³⁵ 联合国，《共同责任，全球团结：应对新冠疫情的经济社会影响》，2020 年 3 月。

如，欧洲融合组织制作了多语种的、易读形式的新冠疫情相关信息和链接。联合国促进残疾人权利伙伴关系行动在尼泊尔开展了联合项目，³⁶使新冠疫情信息包含了无障碍特征，如推出了手语版。

实施避免感染新冠病毒的防护措施。如果条件允许，提供能够让人们经常洗手的合适的清洁卫生设施至关重要。向家中或机构里的残疾人照护者提供有针对性的防护措施同样重要。应当根据残疾人的残疾情况提供个人防护设备。例如，佩戴口罩让人无法读唇语或看清面部表情，与之相比防护面罩对聋人和听障人士更为有益。

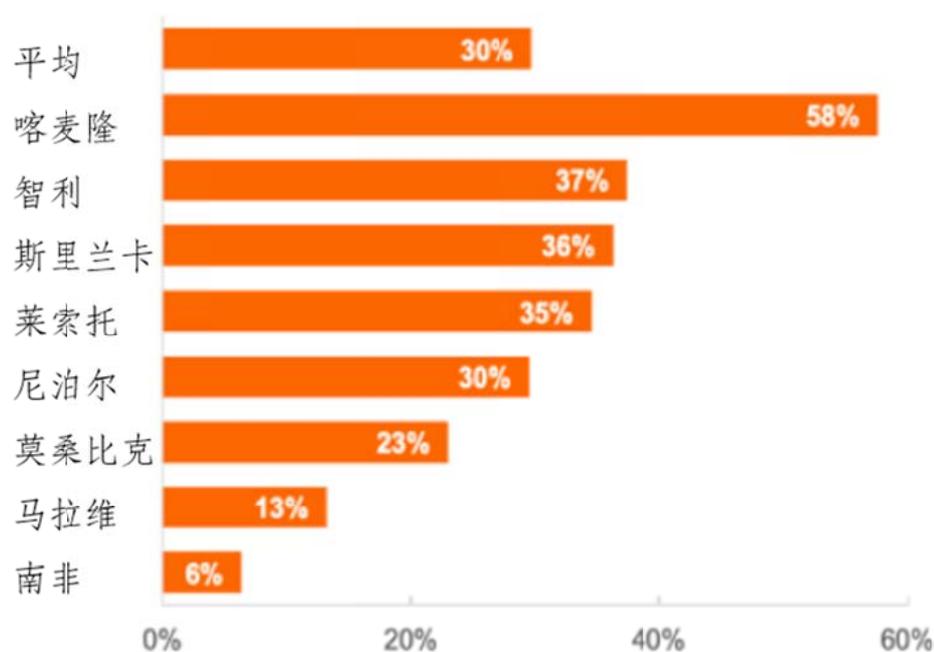


图 2 报告医疗卫生设施存在无障碍问题的残疾人比例
(联合国,《2018 年残疾与发展报告》)

³⁶ 联合国促进残疾人权利伙伴关系行动支持联合国机构与国家政府和残疾人组织间的合作项目，推进落实《残疾人权利公约》。在尼泊尔，该项目由开发计划署、人口基金会、世卫组织和联合国妇女署及合作伙伴共同实施。

确保服务无障碍。应当采取措施为残疾人及时获取医疗服务提供便利，例如确保他们能够乘坐交通工具前往医疗机构，在医院内能够获得手语翻译，能够购买商品、药品和服务等。包括性健康和生殖健康在内的基本医疗服务必须是无障碍的，例如让需要不同沟通方式的残疾人都能够享受无障碍的远程医疗。举个例子，阿联酋启动了一项对残疾人进行入户检测的国家方案，截至4月中旬已对本国残疾人进行了65万次新冠病毒检测。

确保分配稀缺医疗资源时不歧视。应减少资源分配过程中作出使残疾人处于高度不利地位的歧视性决定的风险，³⁷通过运用道德原则为弱势人群提供优先治疗。³⁸

确保心理健康干预措施融合残疾人。新冠疫情引发焦虑、封锁、隔离，以及信息消耗、生计丧失和支持体系受损，对包括残疾人在内的所有人的精神健康产生影响。正如新冠疫情对老年人影响的政策简报中所记述，在机构中限制探视和禁止举行集体活动等保持社交距离的措施同样会对身体健康和心理健康产生负面影响。³⁹对心理健康和精神健康的支持必须是无障碍且不歧视残疾人的。

世卫组织制定了指南《新冠疫情暴发期间残疾相关考虑因素》。

³⁷ R. D. 特鲁格等，2020年，“最艰难的患者鉴别分类——在大流行病中分配呼吸机”，《新英格兰医学杂志》，数字对象识别符：10.1056/NEJMp2005689。

³⁸ 世卫组织，《传染病暴发中的道德问题管理指南》，2016年。

³⁹ 联合国，《政策简报：新冠疫情对老年人的影响》，2020年5月。

(二) 保护机构中的残疾人

机构内已经成为新冠疫情的重灾区，突显了这些环境中存在的系统性挑战。这里的残疾人面临着更高的感染率和死亡率，再加上他们遭受虐待、限制、隔离和暴力的风险更大，使得他们的处境更为复杂。

帮助机构做好准备，防止和应对可能发生的感染。 相关措施包括在这些机构中优先进行检测和采取预防措施以减少感染风险，解决人员拥挤问题，采取隔离和保持社交距离措施，调整探视时间，强制使用防护设备，改善卫生条件。必须保证病毒感染者得到适当的救治和照护，并在需要时转到医院和/或重症监护室。例如，加拿大发布了《优先检测指南》，明确了针对本国收容托养机构的具体措施。

减少机构内的人数。 必须立即采取行动，尽可能将这些机构的残疾人转出。通过制定明确的时间表和具体标准，加快推动落实去机构化策略。

减少监狱中残疾人的数量。 如果情况允许，可研究犯人提前释放、缓刑和减刑。其他可采取的措施包括减少审前拘留，通过家庭和/或非正式网络⁴⁰迅速提供社区支持。一些国家的残疾犯人已经被释放。

(三) 支持服务

在日常生活和参与社区活动时，许多残疾人需要依靠

⁴⁰ 人权高专办，《新冠疫情和残疾人权利指导意见》，2020年5月。

支持服务。这些服务包括陪护、手语和触觉翻译、居家服务及同伴支持等。

确保支持服务的持续性。应当为残疾人，尤其是为有高度支持需求的残疾人制定和实施服务持续性计划，同时采取措施减少服务过程中残疾人接触新冠病毒的可能性。⁴¹这包括向非正式护理人员提供实用指导和最新建议，帮助他们以对所有人都安全的方式来支持残疾人。

加大对残疾人的社区支持。当社区支持服务需求增加而相应的服务供应不足时，家庭在提供无偿、非正式护理方面的压力将加大，这对残疾人及其家庭成员（特别是女性残疾人和女性家庭成员）都有负面影响。⁴²

例如，在阿根廷、秘鲁、西班牙等国，为残疾人提供支持的人可免于行动和社交距离方面的限制。⁴³哥伦比亚和其他国家还开发了社区支持网络，招募志愿者帮助残疾人和老年人购买食品和其他日用品。⁴⁴

⁴¹ 世界卫生组织，《新冠疫情暴发期间的残疾相关考虑因素》，2020年3月。

⁴² C. 德文达斯，联合国残疾人权利问题特别报告员，《残疾人获取基于权利的支持机会》，联合国 A/HRC/34/58 号文件，2016 年。

⁴³ 阿根廷，第 297/2020 号法令，第 6.5 条；西班牙第 463/2020 号实名制法令；秘鲁第 044-2020-PCM 号最高法令。

⁴⁴ 哥伦比亚等国家提倡此类做法。

2006-2016年按残疾状况分类的15岁及以上残疾人就业人口比例
(联合国经社部, 2018年)

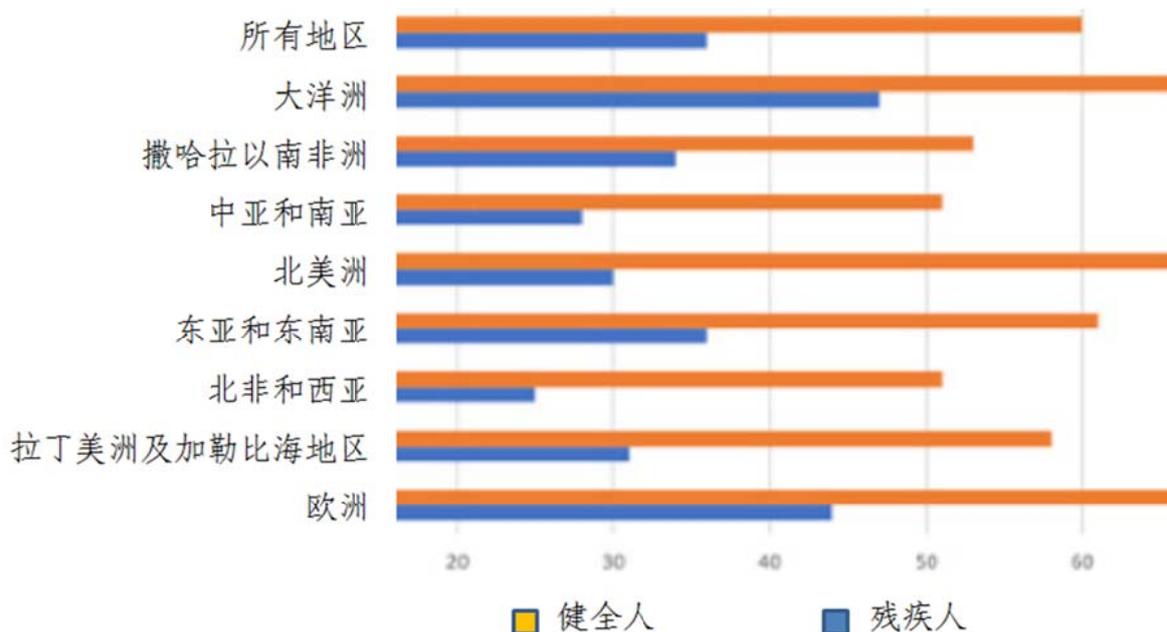


图 3 2006—2016 年按残疾状况分类的 15 岁及以上残疾人
就业人口比例

(四) 社会保障和就业

社会保障是向受到疫情造成的经济社会影响的人们提供即时救助的关键因素。⁴⁵这对失业的残疾人尤为重要，因为他们失去了非正式经济的工作或收入，这些有可能导致他们陷入贫困和极度贫困。

扩大主流的和针对残疾人的社会保障，调整救助机制，为残疾人及其家庭提供充足的救助和支持。为此，可采取以下措施：推进和/或增加残疾补贴的支付；将覆盖面扩大到已经登记但之前不符合条件的残疾人，开展残疾人(在线)登记

⁴⁵ 联合国，《共同责任，全球团结：应对新冠疫情的经济社会影响》，2020年3月。

注册；向主流社会救助计划的受益人发放额外的残疾补贴，包括向为照护残疾人而不得不停止工作的残疾人家人发放补贴；建立电子支付方式，开展送货上门服务以提供现金、食品和其他物品。

就业和工作条件需符合无障碍和包容性要求。不论是作为骨干工作人员还是其他工作人员，继续工作的残疾人可能需要特定的保护或调整措施，以保障疫情期间他们的安全。在任何时候，雇主和工作场所都应当提供无障碍的环境，根据残疾人的个人需要进行合理的调整。在非正式经济中拥有业务或工作的残疾人可能需要特定支持才能够维持生计。

提供无障碍和具有包容性的轮流工作安排和工作条件。应当确保工作平台和新的见面方式对所有人无障碍，并做出能使残疾人居家办公的调整。

实行融合残疾人的职业健康和安全措施。新的职业健康和安全措施可能会特别适用于残疾人的状况。在这种情况下可能需要做出不同安排，例如优先允许残疾人居家办公或者带薪休假。

解除封锁隔离的安排要考虑残疾人的特殊情况。残疾人及其家庭成员或者针对残疾人的支持服务受新冠疫冲击的程度不同。包括老年残疾人在内的部分残疾人可能需要比其他群体更长的隔离时间。应当灵活调整社会保障措施和工作安排对他们给予支持。

国际劳工组织制定了一份针对残疾人的经济社会行动的指导说明。相关信息还可见于国际劳工组织“工作领域里新冠疫情应对措施的残疾人包容性”网络研讨会和“新冠疫情危机下残疾人的社会保障措施”视频。

(五) 教育

残疾学生在远程学习或返回课堂时可能面临更大障碍，在学习中断期间面临更高的辍学风险。

确保远程学习对残疾学生的无障碍和包容性。教育工作者需要采取措施确保残疾学生学习的连续性，确保他们能重返学校。这可能包括给他们提供学习专用设备（包括辅助技术和辅助器具），并为残疾儿童的照顾者/父母提供支持。联合国儿童基金会为其工作人员和合作伙伴编写了一份指南，指导他们如何为停课地区的儿童提供支持，其中包括如何确保残疾儿童学习无障碍。⁴⁶

克服学习以外的影响。对许多残疾儿童而言，同伴关系、社会认知和社交能力是其个人教育计划的重要方面，在学校关闭的情况下，所有这些都受到挑战。学校关闭还可能意味着许多残疾儿童将无法获取附加服务⁴⁷，例如食品和健康检查，或针对虐待和忽视的转介机制。

确保返校方案具有包容性。教育从业者要认识到学习/

⁴⁶ 联合国儿基会，《人人有责——如何支持学校关闭地区最弱势儿童的学习》，2020年。

⁴⁷ 联合国，《政策简报：新冠疫情对儿童的影响》，2020年4月。

成绩差距的扩大，确保返校方案融合残疾儿童和残疾青少年。这可能包括制定加速教育和补课方案。

（六）预防和应对暴力

残疾人经常在隔离情况下遭受暴力，残疾妇女和残疾女童面临的风险更大。⁴⁸ 举报和获得应对家庭暴力服务和援助具有很大难度，因为这些服务和援助通常对残疾人不具包容性，做不到无障碍。

提供包容性和无障碍的受害者援助服务。 必须确保残疾人能无障碍地使用举报机制和获取受害者援助服务。⁴⁹ 事实证明，一项关键的措施就是以积极创新的方式主动帮助被隔离者，此外还应确保在线咨询和其他技术解决方案对残疾人无障碍，能够适应不同残疾人的具体情况。

提高意识和强化知识。 关键是建立防止与残疾相关的暴力发生的服务和社区，培养反对向残疾人尤其是残疾妇女和残疾女童实施暴力的意识。例如，联合国妇女署驻巴布亚新几内亚办事处与合作伙伴将疫情因素纳入工作范畴，正在提高针对残疾妇女的咨询和案例管理服务的质量和标准。残疾妇女获得支持开展了终止疫情期间对女性实施暴力的活动。

（七）人道主义背景

新冠疫情暴发期间，残疾人在人道主义和灾难背景下面

⁴⁸ S. 海伦·布拉森、P. 罗勒德和 G. 阿扎尔德，《残疾女孩的性健康和生殖健康及权利：文献回顾》，挪威科技工业研究所，2017 年。

⁴⁹ 联合国，《政策简报：新冠疫情对妇女的影响》，2020 年 4 月。

临着实实在在的、严峻的挑战，例如在实施基本清洁卫生措施方面有障碍，因人口高密度场所的距离限制而受影响，由于残疾状况和法律地位而在获取照护方面有障碍。这些都可能妨碍他们获取医疗卫生及其他服务。⁵⁰机构间常设委员会(机构间常委会)的《将残疾人融入人道主义行动宪章》为在人道主义背景下工作的利益相关方提供了详细的信息。⁵¹

实施融合残疾人的人道主义援助和灾难响应。国家和地方的协调机制以及灾难预防和响应计划必须具有包容性。特别是，必须确保人道主义响应计划中包含针对残疾人的应对措施，措施应涵盖个人清洁卫生、健康、食物和营养等方面，并根据需求做好资源的调配、监测和调整。人道主义援助中具体的适应性措施可包括：改善清洁卫生设施的无障碍条件；提供额外的或残疾人专用的卫生用品；为高危人群提供有针对性的住房援助，以使其能够与他人保持身体距离；提供物品、现金、代金券援助和直接服务；制定向残疾人家庭发放食品和其他物品的替代性安排。

五、实现可持续发展目标——重建更美好的家园

在新冠疫情危机期间和之后，我们所做的一切工作都必须高度重视建立更加平等、包容和可持续的经济和社会，使我们在面对大流行病和许多其他全球危机时更具复原力。

⁵⁰ 另见联合国主导的涉及残疾人的《新冠疫情的全球人道主义应对计划》，2020年3月。

⁵¹ 机构间常设委员会，《将残疾人纳入人道主义行为的准则》，2019年。

各国努力推动经济社会复苏对实现可持续发展目标，包括解决不平等以及确保不让任何一个人掉队的目标至关重要。⁵²

在重建更加美好的家园时，⁵³各国常常在联合国的支持下筹备应对措施，必须确保残疾人是应对措施中不可或缺的部分，这一点至关重要。如果应对措施设计得当，可消解残疾人遭受的排斥和歧视，从而建立起更有复原力的社区及体系。

为了建立平等、包容和有复原力的社区，我们应该：

1. **让残疾人参与应对措施的各个阶段：**政府、联合国机构、国际捐助方和民间社会组织在支持地方举措时，应当促进、资助和监督将残疾人纳入相关措施设计实施的各个阶段。

2. **在社会经济应对措施中优先考虑残疾人：**要对国家和地方各级经济模式及预设进行严格审查，找出对残疾人产生突出影响的差距，并考虑到在残疾人包容性方面投资不足产生的代价。

3. **在国家应对和恢复计划中追踪残疾人的融合和赋权情况：**长期的包容性对策需要与包容性的国家发展规划和筹措资金进程紧密联系在一起。残疾人包容性应成为所有新冠疫情应对行动和机制中的一项要求，实现追踪和问责（例

⁵² 联合国，《联合国新冠疫情的经济社会及时应对措施框架》，2020年4月。

⁵³ 联合国，《2015—2030年减少灾害风险仙台框架》，2015年。

如经合组织发展援助委员会的残疾标记)。⁵⁴

4. **改善残疾人的健康结果：**这需要建立无障碍卫生体系，对医疗卫生从业人员进行权利方面的培训，并确保医保覆盖残疾人，这些是实现健康相关的可持续发展目标的基础。此外，改善残疾人的健康决定因素也同样重要。

5. **建立可持续和融合残疾人的社会保障制度：**应针对因残疾造成的额外费用设计覆盖全生命周期的残疾补贴，与就业和其他确保基本收入的社会援助计划保持一致。

6. **关照所有行业残疾员工的具体情况：**经济刺激方案，包括向绿色经济转型过程中的培训和就业措施，应明确涵盖残疾人，特别是残疾妇女和残疾青年。

7. **立即对基于社区的解决方案进行投资：**要特别关注生活在机构中的残疾人，将资金用于启动、加快和完成去机构化策略，转变为基于社区的解决方案。相关措施包括投资和发展支持服务，并在当地提供包容性服务，如教育、包括康复在内的基础医疗卫生服务等，这些是实现残疾人可持续发展目标的基础。

8. **启动利益相关方之间的对话与合作：**针对残疾问题多维度的特点，各方需要加强联系，实现跨领域的协作互动。关键是将所有利益相关方，包括政府、联合国机构、私营企业、残疾人组织和更广泛的民间社会组织等团结在一起，共

⁵⁴ 经合组织，《残疾人融合与赋权标记手册》，2019年。

同设计、执行和监测长期重建计划。

六、结论

新冠疫情引发了一场规模空前的人类社会危机，对全球10亿残疾人造成了极大影响。这需要我们采取史无前例的应对措施——大幅增加支持和做出政治承诺，确保残疾人能获得基本服务，包括及时的医疗服务和社会保护，帮助他们渡过疫情难关。

融合残疾人的新冠疫情应对和恢复工作将会更好地服务每个人。它将提供更加包容、无障碍和灵活的体系，使其有能力应对复杂局势，并第一时间照顾到最边缘化的人群。它将为所有人的美好未来开辟道路。