



大会

Distr.: General
31 January 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第五十八届会议

2025 年 2 月 24 日至 4 月 4 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

《北京宣言》和《行动纲要》执行三十年：两者对残疾妇女 和女童的潜在作用

残疾人权利特别报告员赫巴·哈格拉斯的报告*

概要

本报告依据人权理事会第 53/14 号决议提交人权理事会。在报告中，残疾人权利特别报告员赫巴·哈格拉斯试图对《北京宣言》和《行动纲要》这一里程碑式的框架包容和影响残疾妇女和女童的情况进行分析，从而为就《北京宣言》和《行动纲要》获通过三十周年进行的讨论和开展的审查做出贡献。本报告还简要谈及以下问题：如何利用《北京宣言》和《行动纲要》、《残疾人权利公约》和《2030 年可持续发展议程》之间的协同作用加强残疾妇女和女童的性别平等的国际政策框架，同时重申基于人权的残疾模式。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 残疾人权利特别报告员赫巴·哈格拉斯根据人权理事会第 53/14 号决议，将本报告提交理事会。本报告叙述特别报告员 2024 年开展的活动情况，同时联系《残疾人权利公约》和《2030 年可持续发展议程》，在《北京宣言》和《行动纲要》获通过 30 年之后，对这两者对残疾妇女和女童的潜在作用进行专题研究。

二. 特别报告员的活动

国别访问

2. 特别报告员于 2024 年 9 月对吉尔吉斯斯坦进行了首次正式国别访问。她感谢吉尔吉斯斯坦政府在访问期间给予的合作。将向人权理事会第五十八届会议提交访问报告。

与利益攸关方接触

3. 2024 年 3 月，特别报告员向人权理事会提交了第一份专题报告。她在该报告中对自 2014 年设立任务以来的十年间开展的工作和取得的成绩作了盘点，并介绍了她对任务的设想¹ 以及前任特别报告员杰勒德·奎因关于对格鲁吉亚的国别访问的报告。² 2024 年 11 月，她向大会提交了第一份专题报告，在这份报告中，她对让残疾人参与《2030 年可持续发展议程》执行情况审查和后续进程，以及在这些进程中征求其意见的情况作了审查。³ 所有报告都以无障碍格式提供。在人权理事会第五十五届会议上，她还主持了关于残疾人权利的年度互动辩论，并组织了一次庆祝任务设置 10 周年的会外活动，她的两位前任都参加了这次活动。

4. 2024 年，特别报告员参加了由联合国实体、各国、民间社会组织和其他组织举办的多次会议。1 月，她作为发言者参加了在安曼举行的第二届欧洲—地中海残疾人社会经济融入会议。2 月，她在社会发展委员会第六十二届会议上发言，重点阐述数字化转型对包容性增长和社会正义的影响，包括对残疾人的影响问题。

5. 3 月，特别报告员参加了欧洲残疾论坛关于欧洲残疾妇女和女童权利的第三次宣言的发布活动，谈及她作为特别报告员的经验和愿望。3 月，她还以视频发言方式在残疾人权利委员会第三十届会议开幕会议上发言，介绍她对任务的设想，并表示愿意继续与委员会协作。

6. 4 月，特别报告员前往维也纳参加打击贩运人口联盟第二十四届会议，在会上谈及与贩运人口和残疾相关的脆弱性。当月晚些时候，她参加了国际研究与实践大会第十二届会议，这届会议在阿拉伯联合酋长国阿布扎比举行，主题为“自闭症，挑战和解决方案”。特别报告员在会上提倡为自闭症患者执行融入战略。

¹ [A/HRC/55/56](#).

² [A/HRC/55/56/Add.1](#).

³ [A/79/179](#).

7. 6 月，特别报告员在纽约出席《残疾人权利公约》缔约国会议第十七届会议，她在开幕式上发言并参加了多项会外活动。会议期间进行的讨论的主题有：加沙的残疾人的状况，残疾人权利的女权主义未来，就业公平，获得保健以及自闭症包容的创新方法等。

8. 8 月，特别报告员以专家身份参加了联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)阿拉伯国家区域办事处、阿拉伯国家联盟和西亚经济社会委员会组织的一次区域对话。这次对话联系《北京宣言》和《行动纲要》通过三十周年，重点讨论老年妇女和残疾妇女问题。9 月，特别报告员在乌干达恩德培举行的第七届社区康复/社区包容性发展非洲会议上发表主旨演讲，并在会上与非洲的残疾人网络进行了接触。

9. 10 月，在向大会提交专题报告之前，特别报告员参加联合国为纪念“照护与扶助国际日”而举办的一次提倡护理系统转型，实现《可持续发展目标》的活动。11 月 6 日，她在联合国人类住区规划署(人居署)在开罗举办的世界城市论坛第十二届会议上发表了主旨演讲，讨论包容残疾人的城市发展和无障碍住房问题。会议期间，她还接受了联合国新闻的采访，表示迫切需要为残疾人创造安全、具有包容性的城市。11 月 13 日和 14 日，特别报告员参加了由约旦残疾人权利高级理事会和国际残疾人联盟在安曼共同主办的 2025 年全球残疾人峰会阿拉伯区域预备峰会。11 月 14 日，她还在隐私国际的一次探讨数字时代残疾人权利问题的播客过程中发言。⁴

10. 此外，特别报告员还参与发布了几份新闻稿和声明，提及残疾人在不同情况下面临的挑战和障碍。她牵头发布了一份声明，指出由于以色列发动的军事袭击，加沙地带残疾人的处境极为悲惨。⁵ 这项声明基于一份来文，该来文对加沙地带、约旦河西岸和东耶路撒冷的残疾人的人权遭受严重侵犯表示关切。⁶

11. 为纪念 12 月 3 日“国际残疾人日”，特别报告员发表了一份联合声明，敦促相关利益攸关方优先考虑残疾妇女和女童的权利，确保她们融入社会各领域，并加强性别平等与残疾人权利框架之间的一致性。⁷ 特别报告员还以视频发言的方式参加了联合国各实体组织的若干与“国际残疾人日”有关的活动。

12. 2024 年 12 月 3 日和 4 日，特别报告员在科威特参加了由科威特妇女协会联盟举办的关于残疾妇女和女童生殖健康的区域协商研讨会。12 月 6 日，在由圭亚那、波兰、斯洛文尼亚和大不列颠及北爱尔兰联合王国共同组织的阿里亚办法会议上，特别报告员以远程方式向安全理事会通报了关于武装冲突局势和相关人道主义危机中的残疾人的情况。这次会议是在具有里程碑意义的安理会第 2475(2019)号决议通过五年之后召开的。

⁴ 见 <https://privacyinternational.org/video/5470/data-and-disability-rights-digitised-world>。

⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/10/tragedy-within-tragedy-un-experts-alarmed-harrowing-conditions-palestinians>。

⁶ 见 ISR 18/2024 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29381>。

⁷ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/disability/sr-disability/statements/2024-12-3-stm-international-day-pwds.docx>。

13. 最后，12月9日至13日，特别报告员参加了在日内瓦举行的人权理事会特别程序特别报告员、独立专家和工作组主席年度会议。

函件

14. 关于本报告所涉期间发出的信函和收到的答复的摘要，可查阅特别程序的来文报告⁸和联合国人权事务高级专员办事处的来文数据库。

三. 残疾妇女和女童与《北京宣言》和《行动纲要》

15. 在2025年《北京宣言》和《行动纲要》获通过三十周年之际，特别报告员决定重点讨论这一里程碑式的框架如何处理和促进残疾妇女和女童的权利和特定要求问题。过去三十年来，主要在《残疾人权利公约》的推动下，关于残疾人人权的全球规范框架发生了重大变化。在本报告中，特别报告员将联系《公约》各项原则和标准，重新审查《北京宣言》和《行动纲要》的案文，以确定需要改善协调的领域。

16. 特别报告员还将探讨《北京宣言》和《行动纲要》、《公约》及《2030年议程》之间的相互联系问题，对这些框架在促进残疾妇女和女童享有人权方面的协同作用和互补性进行评估。

17. 在报告的最后部分，特别报告员将得出结论，并向各国和其他利益攸关方提出建议，以便在执行《北京宣言》和《行动纲要》方面更好地保障残疾妇女和女童的权利，并以基于人权的残疾方针为其中的承诺注入新的活力。

18. 为编写本报告，特别报告员进行了案头研究，查阅了国际框架、文献和现有数据，包括参考了《北京宣言》和《行动纲要》及大会第二十三届特别会议成果执行情况的区域审查。

A. 背景

19. 在1995年9月于北京举行的第四次妇女问题世界会议上，189个国家通过了《北京宣言》和《行动纲要》。这份具有开创性的文件是争取在关键战略领域实现性别平等和增强妇女和女童权能的最全面的全球政策框架之一。该文件之所以获通过，是因为人们认识到，尽管在《宣言》通过之前的几十年里取得了进展，但性别不平等和对妇女和女童的系统性歧视在世界各地依然存在。《北京宣言》和《行动纲要》在12个关键领域⁹规定了若干战略目标和实际行动，以处理妇女和女童面临的障碍，尤其是在她们遭受多重和交叉形式的歧视的情况下。

20. 《北京宣言》和《行动纲要》的案文以先前的国际协定——如《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979年)和《儿童权利公约》(1989年)——以及在墨西哥城(1975年)、哥本哈根(1980年)和内罗毕(1985年)举行的妇女问题世界会议的成果为基础，并纳入了人权观点。

⁸ 见 A/HRC/57/3。

⁹ 贫困；教育和培训；健康；暴力；武装冲突；经济；权力和决策；体制机构；人权；媒体；环境；女童。

21. 在这些会议期间，民间社会组织举办论坛，为倡导目的制定战略并建立网络联系。然而，为了能在《北京宣言》和《行动纲要》获通过之前进行的民间社会讨论过程中传递自身的意见，残疾妇女和残疾人权利组织当时须作出极大努力，克服巨大阻力。在会议召开之前，许多主流妇女组织和活动组织者都认为残疾问题无关紧要。这种观念加上后勤和无障碍方面的困难给参会带来了挑战。例如，在中国怀柔举行的非政府组织妇女论坛——北京正式会议的平行活动，未能确保残疾妇女以无障碍方式参会。

22. 随后，美国流动国际组织率先组织了第一次残疾妇女问题国际研讨会，来自 22 个国家的 200 名妇女出席了会议。这一活动至关重要，有助于在倡导方面制定战略，促进跨残疾对话，交流国家和个人经验，以及处理世界各地残疾妇女面临的障碍。总体目标是向非政府组织妇女论坛传递关键信息，并表明残疾问题如何与所有女权主义问题有着相互关联。

23. 在上述非政府组织妇女论坛上，残疾妇女搭建了残疾群体帐篷，将其作为建立网络联系和举办讨论会的中心。尽管该论坛存在严重的无障碍问题——包括在无法进入的楼层举办研讨会——但残疾妇女成功地传递了自己的声音。他们对《北京宣言》和《行动纲要》的措辞产生了影响——该文件有 32 处提及残疾问题——表明残疾妇女和女童的能见度显著提高。

B. 审查《北京宣言》和《行动纲要》

24. 妇女地位委员会成立于 1946 年，是经济及社会理事会的一个职司委员会。该委员会属于一个政府间机构，负责促进性别平等以及妇女权利和妇女赋权。1996 年，理事会扩大了委员会的任务范围，以包括监测和审查《北京宣言》和《行动纲要》的执行方面取得的进展和面临的挑战。这项工作由委员会为期两周的年度会议期间进行，各国、民间社会和联合国实体参加这一年会。各国商定采取行动加快实现进展，促进妇女和女童享有政治、经济和社会领域的权利。在妇女署的推动下，由经社理事会认可的非政府组织可以积极参加委员会的会议，在会上作口头和书面发言。

25. 经济及社会理事会通过关于委员会多年期工作方案的决议，理事会在决议中确定即将举行的届会将讨论的两个主题。¹⁰ 委员会届会的主要产出是会员国就这些专题优先事项达成的商定结论，其中载有向各国政府和其他相关利益攸关方提出的应在国际、国家、区域和地方四级实施的建议。

26. 2000 年 6 月，在大会第二十三届特别会议上对《北京宣言》和《行动纲要》进行了第一次审查。各国政府在这届会议上通过了一项政治宣言¹¹ 和加速执行《北京宣言》和《行动纲要》的进一步行动和举措。¹² 妇女地位委员会在例外情况下充当了这届特别会议的筹备委员会，并在会议之前编写了一份报告。¹³

¹⁰ 见经济及社会理事会第 2020/15 号决议。

¹¹ 大会第 A/S-23/2 号决议。

¹² 大会第 A/S-23/3 号决议。

¹³ A/S-23/2. 委员会将在第六十九届会议(2025 年)上决定其今后的多年工作方案。

27. 有多项行动将残疾妇女定为主要对象。敦促各国政府采取和提倡采取综合办法，以应对一切形式的对女童和妇女包括残疾女童和妇女的暴力和侵害，并满足她们的各种需求。还要求各国政府：实施充分满足残疾妇女和女童具体需要的政策和方案，确保她们平等接受各级教育，包括得益于适当的康复方案、保健和服务以及就业，保护和促进她们的人权，并且消除残疾妇女和残疾男子之间现有的不平等。

28. 秘书长在题为《审查和评估〈北京行动纲要〉的执行情况》的报告¹⁴中承认，在残疾妇女和女童融入社会和康复，提高她们的影响力，制定具体方案处理针对她们的性别暴力以及改善利用刑事司法系统和教育的机会等方面，各国取得的进展较小。

29. 为筹备审查工作，残疾妇女还在主要活动之前聚集在一起，这可进一步加强她们的运动，尽管在最后一刻，一些无障碍问题会阻碍她们参与。¹⁵

30. 2005 年、¹⁶ 2010 年¹⁷ 和 2015 年，¹⁸ 在妇女地位委员会的总体负责下进行了类似审查。这些审查大致将残疾妇女和女童视为更容易被边缘化、需要特殊保护和得益于有针对性的政策的几个弱势群体之一。据多次报告，处理这些缺陷所需资金缺乏。没有对残疾妇女和女童的特定需求以及进一步的交叉引起的这一群体的不同需求进行分析。

31. 在 2020 年进行的 25 年审查时，世界遭遇了冠状病毒病(COVID-19)大流行，相关活动不是被取消，被推迟，就是需要为适应这一困难时期而作出调整。不过，有必要提及三个结果。

32. 首先，秘书长在报告¹⁹中认识到，对于遭受多种形式歧视包括基于残疾的歧视的妇女和女童来说，惠及她们的进展最少。该报告提及了一些好的事例，但同时指出，残疾妇女在教育、就业、贫困、获得生殖健康服务和信息以及获得适当社会保护等方面面临严重的不平等，她们更可能遭受性别暴力侵害。

33. 由于疫情，妇女地位委员会第六十四届会议的会期不得不缩短，改为举行一天的程序性会议。这届会议通过了一项政治宣言，²⁰ 该宣言在谈及一生中经历多重和交叉形式的歧视、脆弱性和边缘化的其他妇女和女童群体时，提及了残疾妇女和女童(一次)，但没有提及疫情对残疾人造成的过大的影响。²¹

34. 与 25 年审查相关的最重要的进程，可能是妇女署召集并由法国和墨西哥政府共同主持的民间社会主导的进程，即平等一代论坛。²² 该论坛于 2021 年发

¹⁴ E/CN.6/2000/PC/2、E/CN.6/2000/PC/2/Corr.2 和 E/CN.6/2000/PC/2/Corr.3。

¹⁵ 见 https://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/documents/ida_beijing_reportfinal_16-03-2023.pdf。

¹⁶ E/CN.6/2005/2 和 E/CN.6/2005/2/Corr.1。

¹⁷ 见 E/2010/4-E/CN.6/2010/2。

¹⁸ 见 E/CN.6/2015/3。

¹⁹ 见 E/CN.6/2020/3。

²⁰ E/2020/27-E/CN.6-2020/10, 第一章 A 节。

²¹ 见 https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2020/05/PB_69.pdf。

²² 见 <https://forum.generationequality.org/>。

起，旨在加快投资于和落实性别平等，尤其是落实在《北京宣言》和《行动纲要》以及《2030 年议程》中作出的承诺。

35. 平等一代论坛启动了一项促进性别平等五年行动议程，即《全球加速计划》。该计划确定了为在今后几年加快实现进展所需采取的最关键的行动。尽管该计划将交叉性作为其核心原则之一，但它只是简要提及残疾妇女和女童，而且主要是在谈及性健康和生殖健康以及获取信息时提及。除此之外，残疾妇女和女童往往在谈及一系列处境特别脆弱的群体时被提及。

36. 残疾妇女及其代表组织报告说，特别是由于无障碍措施包括关于平等一代论坛和如何参与的无障碍信息缺乏，在与该论坛接触和有意义地参与论坛活动方面遇到困难。组织者没有积极征求残疾妇女的意见，她们也没有被纳入这一进程的管理机构。²³

37. 针对上述情况，一个民间社会组织建立了一个平台，以提倡将残疾妇女和边缘化性别的人纳入侧重于推进性别平等的空间和辩论。妇女赋权国际在残疾人权利基金的资金支持下，发起设立了包容性平等一代组织。这是一个由残疾女权主义者和来自所有区域的残疾人组织组成的网络。该组织提供了一个平台，使人们了解每一项关键行动如何会对残疾妇女产生极大影响，以及成果应如何将她们包括在内。

38. 包容性平等一代组织的一个主要目标，是确保残疾妇女能够以无障碍方式参与在平等一代论坛的活动，并使这一进程做到包容残疾。在平等一代论坛开展活动期间，包容性平等一代组织成员本人就面临许多无障碍问题，致使残疾妇女充分参与。²⁴ 残疾妇女的意见在讨论中没有受到重视，没有提供协助以解决无障碍问题，没有字幕，也没有提供手语翻译，相关的网络平台和文件没有为有视觉障碍的与会者提供便利，诸如此类，不一而足。²⁵

39. 上述情况促使包容性平等一代组织通过了《女权主义无障碍规程》，²⁶ 以确保今后残疾妇女和女童不被排除左右全球、区域、国家和地方各级的性别平等进展的空间之外。

²³ 见 <https://www.disabilityrightsfund.org/2021/11/30/the-creation-of-the-inclusive-generation-equality-forum/>。

²⁴ 见 <https://womenenabled.org/igec/>。

²⁵ 见 Inclusive Generation Equality Collective, Letter to UN-Women ahead of the Generation Equality Paris Forum, May 2021, available at https://docs.google.com/forms/d/1WONpRHHytBsGaUHTLTRxZ8mg_0cenge0x7nFGW36AsE/viewform?edit_requested=true; and European Disability Forum, Femmes pour le Dire, Femmes pour Agir, Inclusive Generation Equality Collective, International Disability Alliance, Sightsavers and Women Enabled International, Letter to UN-Women and the Government of France about accessibility barriers at the Generation Equality Forum, August 2021, 可查阅 https://docs.google.com/forms/d/15HRqGnggeFqsAt-l695GqaJf1MszmIUffkTZLXQATVc/viewform?edit_requested=true。

²⁶ 见 <https://womenenabled.org/wp-content/uploads/2022/11/Feminist-Accessibility-Protocol-English.pdf>。

2025 年的审查和评估

40. 2022 年，经济及社会理事会要求妇女地位委员会在 2025 年《北京宣言》和《行动纲要》获通过三十周年之际，对该宣言和行动纲要执行情况进行审查和评估。²⁷ 审查将包括评估当前影响全面、有效和加速执行《行动纲要》和实现性别平等及增强所有妇女和女童权能的挑战，以及其对通过性别平等观点促进全面落实《2030 年可持续发展议程》的贡献。

41. 经济及社会理事会促请各国在国家一级审查在执行《北京宣言》和《行动纲要》方面取得的进展，并呼吁各区域委员会进行区域审查。区域审查将为委员会第六十九届会议将进行的 2025 年审查提供参考借鉴，这届会议结束时将产生一份载有结论和建议的成果文件。

42. 2024 年，各区域委员会编写了本区域各国提交的国家审查结果综合报告。

43. 在非洲，非洲经济委员会为配合非洲联盟性别平等和增强妇女权能专门技术委员会的工作，组织了审查《北京宣言》和《行动纲要》执行情况的非洲部长级会议，以讨论区域综合报告。²⁸ 这次会议最后通过了非洲共同立场，²⁹ 呼吁通过《北京宣言》和《行动纲要》的所有专题群组采取行动。这份区域综合报告指出，若干非洲国家在性别平等和增强妇女权能方面的进展仍然不够，分类数据包括残疾数据缺乏，这仍然是一个问题。不过，该区域综合报告指出，一些国家出台了法规，以处理暴力侵害处于极为脆弱妇女如残疾妇女的问题。

44. 由非洲残疾妇女、人类与包容、国际残疾人联盟和世界聋人联合会组成的工作队撰写的一份平行报告³⁰ 强调，非洲残疾妇女在实现人权方面仍然面临系统性障碍。这些问题包括社会经济排斥、生殖暴力、缺乏对国家和区域决策过程的有意义参与，以及在政治和残疾人权利领域缺乏权力和决策，这些领域往往优先考虑男性担任领导职务。

45. 在欧洲，欧洲经济委员会与妇女署欧洲和中亚区域办事处一起举行了一次部际会议，以重振推进性别平等的政治承诺。区域综合报告³¹ 表示，残疾妇女属于得到更多社会保护福利或服务支持的群体。不过，该报告提及一些困难。例如，尽管妇女往往是残疾儿童的主要照顾者，但对她们的资金援助缺乏。此外，为制定知情政策而按残疾将数据分列的工作仍然做得不够。

46. 在拉丁美洲和加勒比，在拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)附属机构拉丁美洲和加勒比妇女问题区域会议主持人第六十六次会议上举行了一次特别

²⁷ 经济及社会理事会第 2022/5 号决议。

²⁸ Economic Commission for Africa and UN-Women, “Africa regional review summary report: Beijing Declaration and Platform for Action, 2020–2024”, available at <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/50260/b454125.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

²⁹ 见 https://uneca.org/eca-events/sites/default/files/resources/documents/gender-poverty-social-policy/beijing-30/b_30_africa_outcome_doc_amended_revised_by_the_drafting_committee-letty-jennet_comment_2nd_nov24-clean_copy_002.pdf.

³⁰ 见 https://www.hi.org/sn_uploads/document/B30-Powerful-yet-overlooked-REPORT-24Oct2024.pdf.

³¹ ECE/AC.28/2024/3.

区域协商。通过了《北京宣言》和《行动纲要》区域审查报告。³² 审查报告指出，在扶助残疾妇女方面取得了一些进展，包括成功采取举措，调整为残疾人提供的护理和支助等。残疾妇女和女童面临的挑战有：在社会保护方面，质量和获取上的缺陷依然存在，缺乏政治参与，以及需要提高妇女在民间社会组织，包括关注残疾问题或由残疾人组成的组织中的领导力等。

47. 该区域的妇女组织和女权组织发表了一份关于审查《北京宣言》和《行动纲要》执行情况的宣言。³³ 该宣言强调需要确保包括残疾妇女在内的不同妇女群体获得适当的基础设施、设备和技术，使她们能够充分融入社会、政治和经济生活，还需要保障残疾妇女和女童的性权利和生殖权利。

48. 在亚洲和太平洋，亚洲及太平洋经济社会委员会召开了审查《北京宣言》和《行动纲要》的部长级会议。区域综合报告³⁴ 指出，在实现残疾妇女和女童权利方面仍然存在的几个挑战。这些问题与她们的多维贫困率、获得社会保护福利的机会有限以及与男性相比劳动力参与率较低有关。另一个仍然存在的挑战是，与非残疾妇女和残疾男子相比，残疾妇女和女童在政治空间和机构中缺乏代表性，甚至在处理残疾事务的国家机构中情况也是如此。关于环境和气候引发的灾害对残疾妇女的影响，报告指出，尽管有一些良好做法，但由于无法利用基础设施、信息和服务，残疾妇女和女童往往被排除在预警、救济或应急方案之外。

49. 民间社会组织“升起的火焰”发表了关于审查《北京宣言》和《行动纲要》的执行情况的《亚太残疾妇女和女童宣言》(有 35 人参与编写，得到 200 多人支持)。《宣言》呼吁各国确保包容性、公平和可持续的筹资，以实现《北京宣言》和《行动纲要》中的承诺。它呼吁采取紧急行动，保护残疾妇女和女童的人权，确保政府间进程具有包容性，包括在妇女地位委员会第六十九届会议期间做到这一点，并推进各种残疾妇女和女童的观点和建议。³⁵

50. 在西亚，西亚经济社会委员会与妇女署阿拉伯国家区域办事处和阿拉伯国家联盟合作，进行了一次区域审查。在一次高级别区域会议上，通过了《马斯喀特宣言》，其中重申该区域致力于执行《北京宣言》和《行动纲要》。阿拉伯区域报告³⁶ 指出有必要不让任何人掉队。该报告还介绍了一些国家为支持处于边缘化境地的妇女(如残疾妇女)所做的努力，包括改善社会保护状况等。报告还指出，一些国家推出了保护残疾妇女免受暴力侵害的特别方案，如免费电话或康复和就业方案等。

³² ECLAC, Action for equality, development and peace in Latin America and the Caribbean: draft regional report on the review of the Beijing Declaration and Platform for Action, 30 years on, in synergy with the implementation of the Regional Gender Agenda, document LC/MDM.66/3.

³³ 见 <https://feim.org.ar/2024/12/04/manifiesto-de-organizaciones-y-redes-de-mujeres-y-feministas-de-america-latina-y-el-caribe-frente-a-beijing-30-foro-de-ongs-feministas-y-de-mujeres-de-america-latina-y-el-caribe/> (in Spanish)。

³⁴ *Charting New Paths for Gender Equality and Empowerment: Asia-Pacific Regional Report on Beijing+30 Review* (United Nations publication, 2024).

³⁵ 见 https://risingflame.org/wp-content/uploads/2024/11/Asia-Pacific-Declaration-of-Women-with-Disabilities_Final.pdf。

³⁶ 见 <https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/executive-summary/arab-report-progress-implementing-beijing-declaration-platform-action-thirty-years-on-summary-english.pdf>。

51. 8 月，与老年妇女问题专家和残疾妇女和女童组织就《北京宣言》和《行动纲要》执行情况区域审查举行了在线对话。特别报告员作为专家参加了对话，表达了本报告中反映的关切。这次对话传递的主要信息³⁷ 是：该区域缺乏基于性别和残疾的分类数据；需要从残疾的医学模式完全转向基于人权的模式；关于残疾和性别的政策和法律缺乏交叉方法；呼吁考虑为残疾人提供护理和支持的妇女的状况；建议采取进一步措施，确保残疾妇女获得教育、就业、领导职位和数字技术。

52. 特别报告员想要通过以下分析，继续为这一审查和评估工作做出贡献，希望这样做将进一步揭示残疾妇女和女童在从《北京宣言》和《行动纲要》的承诺中获益方面面临的挑战，并进一步说明如何在国际讨论和国家执行工作中处理这一问题。

四. 法律和政策框架

《残疾人权利公约》及其处理性别问题方面的双轨办法

53. 缔约国在《残疾人权利公约》中确认，充分和平等地参与社会的权利是残疾人享有人权的一项关键要求。缔约国强调性别平等，重视残疾妇女和女童的权利，认识到她们因性别和残疾而面临独特的挑战和交叉形式的歧视。

54. 《公约》以两种相互关联的方式处理性别问题，以确保妇女和女童的权利得到有效促进和保护。《公约》各项条款均十分重视性别问题，以确保一般权利和保护措施平等适用于妇女和男子，但《公约》还含有适用于残疾妇女和女童的具体措施。

55. 《公约》序言部分承认，一些残疾人受到基于性别等个人特征的多重或加重形式的歧视。此外，残疾妇女和女童往往面临更大的风险，更易遭受暴力、伤害或虐待、忽视或疏忽、虐待或剥削。此外，《公约》的一般原则之一是男女平等(第三条)。这意味着，在与残疾人权利有关的法规、政策、战略和其他措施中，必须考虑到性别和残疾之间的相互关联，切实倾听妇女和女童的意见，并充分处理她们的关切，满足她们的要求。³⁸

56. 第六条专门涉及妇女和女童的状况，要求缔约国采取措施，确保她们的人权得到充分和平等的尊重，并确保她们得到充分发展，地位得到提高，能力得到增强。关于免于剥削、暴力和凌虐的权利(第十六条)，缔约国也有义务实施有效的立法和政策，包括以妇女为重点的立法和政策，以确保查明、调查和酌情起诉对残疾人的剥削、暴力和凌虐事件。最后，关于包容性社会保护和适足生活水准(第二十八条)，要求各国采取措施，确保残疾人尤其是残疾妇女和女童能够利用社会保护和减贫方案。

³⁷ 见 https://www.unescwa.org/sites/default/files/event/materials/2400500E_Final%20Key%20messages.pdf。

³⁸ 残疾人权利委员会，第 3 号一般性意见(2016 年)，第 7 段。

《2030 年可持续发展议程》和到 2030 年实现性别平等的承诺

57. 《2030 年可持续发展议程》是一个全面的全球框架，大会于 2015 年通过了这个议程。它包含 17 个可持续发展目标和 169 个相关的具体目标，这些目标旨在到 2030 年消除贫困，保护地球并确保和平与繁荣。该议程强调不让任何人掉队，重点是处理不平等问题和促进包括残疾妇女和女童在内的边缘化群体的权利。该议程还强调需要收集和分析按性别、残疾、年龄和其他因素分列的数据，以监测进展和设计包容性政策。

58. 若干《可持续发展目标》及其具体目标明确或间接涉及残疾妇女和女童的要求和权利。例如，关于为所有人实施社会保护制度的具体目标 1.3 的指标要求收集按性别和残疾分列的利用这种制度的数据。这对于揭示残疾妇女遭受的加重的不平等至关重要。

59. 此外，关于确保优质教育的目标 4 在关于消除教育中的性别差异和确保平等受教育机会的具体目标 4.5 中提到了残疾人。关于可持续经济增长和体面工作的目标 8 将实现包括残疾人在内的所有妇女和男子的充分生产性就业，使其能够从事体面工作作为一项具体目标(具体目标 8.5)，这也可作为处理性别和残疾的特定交叉性提供一个重要机会。

60. 关于减少不平等的目标 10 中的具体目标 10.2 规定，所有人不论残疾和性别等因素，都应在社会、经济和政治方面融入，这要求收集关于这一交叉性的分类数据(这反映在指标中)。关于确保城市对所有人包容的目标 11 的具体目标 11.2 和 11.7，在使用交通系统、绿色和公共空间方面提到了残疾人和妇女。

61. 关于实现性别平等和增强所有妇女和女童权能的目标 5 在其任何具体目标和相关指标中都没有涉及残疾人。即使关于确保普遍获得性保健和生殖保健服务的具体目标 3.7 没有专门提及残疾妇女，获得这些服务对残疾妇女来说至关重要。关于和平和包容性社会的目标 16 有多个与残疾妇女相关的关键方面，即使没有直接提及残疾妇女，也应特别考虑到残疾妇女，例如，在确保各级的决策反应迅速并具有包容性、参与性和代表性(具体目标 16.7)，以及提倡实行非歧视性法律和政策以促进可持续发展(具体目标 16.b)方面。

五. 性别与残疾的交叉

62. 交叉性是一个概念框架，它认识到多重和重叠的身份——如性别、残疾、种族、民族和族裔出身以及社会经济地位等——会相互作用，对个人和集体遭受歧视和边缘化的经历产生影响。理解交叉性对于处理属于不止一个边缘化群体的个人所面临的加重歧视至关重要。

63. 通过交叉分析，人们将一个本来被视为同质的群体视为包含不同的特性。与此同时，这种分析认识到，特性和经历会不断变化而且因具体情况而异。这种分析还研究特性与不同领域的制度、结构、系统、做法和行为相互作用的问题，通常会揭示决策者可能看不见或没有得到恰当处理的歧视形态。³⁹ 当从交叉的角度处理任何问题时，必须倾听并考虑到受影响者的意见和生活经历。

³⁹ 见 [A/HRC/57/67](#)。

64. 残疾人权利委员会和消除对妇女歧视委员会都强调有必要采取交叉办法，以充分实现残疾人特别是妇女和女童权利。

65. 残疾人权利委员会认识到，残疾人不是一个同质的群体，残疾妇女和女童面临因性别和残疾相互作用而产生的独特形式的歧视。⁴⁰ 同样，消除对妇女歧视委员会指出，对于同时还遭受其他形式的排斥——如基于残疾的排斥——的人来说，对妇女的系统性歧视会加剧。⁴¹ 这些机构共同强调，有必要通过全面和顾及交叉性的政策，消除致使加重歧视长期存在的结构性障碍。

66. 性别和残疾的交叉会造成主流人权话语中经常被忽视的特定脆弱性。残疾妇女和女童在多个领域——包括在入学、就业、获取医疗保健、政治参与和免遭暴力侵害和虐待等方面——面临独特的挑战。

67. 此外，基于性别和残疾的加重歧视会在相当大程度上限制残疾妇女的经济独立和稳定。与残疾男子和非残疾妇女相比，残疾妇女更有可能生活贫困，面临工资差距和就业障碍。残疾妇女在工作场所还面临着缺乏合理便利的问题，而且由于在能力和社会中的价值方面存在根深蒂固的污名，她们往往被排斥在工作场所之外。

68. 残疾妇女和女童更可能遭受性别暴力包括家庭暴力、性暴力侵害和剥削，也更可能遭受其他与残疾有关的暴力侵害，如护理提供者或机构中其他居住者实施的暴力侵害。对此，需要采取综合办法来提供保护和包容性支助服务。为向遭受暴力侵害妇女提供援助而建立的庇护所缺乏残疾妇女所需的无障碍便利。

69. 此外，残疾妇女往往面临系统性障碍，难以获取性健康和生殖健康服务。这种情况下的歧视包括强迫绝育，不让作出与保健做法有关的知情同意以及缺乏无障碍信息缺乏等。残疾妇女还面临诉诸司法的障碍，这些障碍源于对她们的可信度和参与法律诉讼的能力提出疑问的成见。残疾人权利委员会和消除对妇女歧视委员会都敦促缔约国确保法律制度具有包容性，并提供程序便利，以支持残疾妇女针对侵权行为寻求补救。⁴²

70. 残疾妇女和女童不是一个同质群体，她们的个人特征和特定缺陷与其性别和残疾相互作用，形成独特的歧视经历。一些残疾妇女群体，如老年妇女、土著妇女、难民、境内流离失所和移徙妇女、被拘留环境中的妇女、生活贫困的妇女、来自不同族裔、宗教和种族背景的妇女、需要高度支持的患有多种残疾的妇女、患有白化病的妇女、女同性恋、双性恋和跨性别妇女以及间性者等，面临不同的障碍。主管机构和决策者充分了解和认识到这些交叉点，对于充分保护和实现残疾妇女和女童的权利至关重要。

71. 例如，与无残疾老年妇女或老年残疾男子相比，老年残疾妇女的处境特殊。她们往往容易陷入经济依赖和贫困境地，更有可能遭受暴力侵害、虐待和忽视，并因其预期寿命高于男性而被安置在机构中。⁴³

⁴⁰ 第3号一般性意见(2016年)，第5段。

⁴¹ 第28号一般性建议(2010年)，第31段。

⁴² 残疾人权利委员会，第3号一般性意见(2016年)，第25-29段；以及消除对妇女歧视委员会，第33号一般性建议(2015年)。

⁴³ [A/74/186](#)，第9段；以及 [A/HRC/54/26](#)，第18段。

72. 另一个例子是土著残疾妇女，她们比男性面临更多的障碍和歧视，包括在获得性健康和生殖健康服务方面面临障碍和歧视，以及遭受有害做法、家庭暴力侵害，就业不稳定等方面。⁴⁴

六. 《北京宣言》和《行动纲要》关于残疾妇女和女童问题的阐述

73. 《北京宣言》和《行动纲要》有 32 处明确提及残疾妇女和女童，指出需要在各领域推进性别平等的努力中顾及残疾妇女和女童，并强调有必要满足她们的特定需求。

74. 《北京宣言》承认，妇女和女童遭受多层面的歧视，这些歧视往往因残疾、种族、年龄、族裔或社会经济地位等其他因素而加剧。《宣言》呼吁加紧努力，确保残疾妇女和女童平等享有人权(第 32 段)。

75. 《北京行动纲要》在一些战略目标中考虑到了残疾妇女和女童的权利和要求。它将残疾妇女确定为需要有针对性的减贫举措的最弱势群体之一(第 60 段)。

《行动纲要》还强调有必要消除教育中歧视，并提出了一些具体措施，以便消除妇女文盲现象(第 80 和 81 段)，促进职业培训和继续教育，以增加残疾妇女的工作机会(第 82 段(k)分段)。

76. 在保健领域，《行动纲要》提及残疾和老龄化的相互关系，呼吁提供能够满足残疾妇女的特定需求的量身定制的保健服务(第 101 段)。《行动纲要》还呼吁制定对性别问题有敏感认识的保健方案，在残疾妇女的整个生命周期为其提供保健服务(第 106 段(c)分段)，并呼吁让所有年龄的残疾妇女都能获得支助服务(第 106 段(o)分段)。

77. 暴力侵害妇女行为是又一个至关重要问题，因为人们认识到残疾妇女特别容易遭受侵害(第 116 段)。《行动纲要》呼吁采取特别措施，防止暴力侵害残疾妇女行为(第 126 段(d)分段)并确保她们获得信息和服务(第 124 段(m)分段)。

78. 《行动纲要》呼吁为增强残疾妇女自力更生能力和经济机会的方案提供支持(第 175 段(d)分段)。《行动纲要》指出有必要实现就业公平，对工作场所进行调整，同时提供法律保护，以处理系统性歧视，为持续就业提供支持(第 178 段(f)和(j)分段)。此外，《行动纲要》建议进行领导能力培训，以建立残疾妇女和女童的自尊，加强她们的决策能力，鼓励她们担任决策职位(第 195 段(a)分段)。

79. 《行动纲要》还强调，有必要生成和传播关于残疾妇女参与情况的按性别分列的数据，为规划和评价工作提供信息(第 206 段(k)分段)。《行动纲要》呼吁确保能够获得关于暴力侵害妇女的信息和服务，并确保她们积极参与社会的各方面活动并为之做出经济贡献(第 232 段(p)分段)。《行动纲要》还强调有必要以适合残疾人的格式，以无障碍方式传播人权信息(第 233 段(a)和(b)分段)。

80. 关于残疾女童，《行动纲要》指出她们面临多重障碍，并指出她们有权平等享有人权和基本自由(第 270 段)。《行动纲要》呼吁向残疾女童家庭提供量身定制的服务和设备，适当的相关支助服务，以及适当的教育和技能培训，以使她们能够充分参与社会生活(第 278 段(d)分段和第 280 段(c)分段)。

⁴⁴ A/HRC/57/47, 第 62 段。

七. 联系《残疾人权利公约》作审慎的解读

81. 自《北京宣言》和《行动纲要》通过以来，主要通过《残疾人权利公约》，在承认残疾人权利方面取得了进展。下面一节讨论这一问题：《公约》如何能够对补充《北京宣言》和《行动纲要》进行补充，从而使旨在执行《北京宣言》和《行动纲要》的政策和行动顾及残疾问题并遵循基于人权的残疾模式。

A. 吸收《公约》的关键原则

82. 《公约》在从残疾的医疗和慈善模式转向基于人权的模式方面具有开拓性，后一种模式以残疾人(权利持有人)充分和平等享有所有人权为基础，残疾人应该能够平等地参与和融入他们的社区。《公约》要求各国和其他利益攸关方建设和促进包容性社会，并实施无障碍措施，以便残疾人能够像所有其他成员一样从其社区中受益。

83. 鉴于《北京宣言》和《行动纲要》比《公约》早了 10 多年，原文中没有阐明充分享有《公约》保护的权利和基于人权的残疾模式的关键方面，包括与自主和法律能力、法律面前的平等承认、无障碍包容和参与有关的问题。

84. 在《北京宣言》和《行动纲要》中，残疾妇女和女童被视为处于弱势和不利地位的群体，应当受到保护，尤其应当增强其权能。此外，关于健康问题，《北京宣言》和《行动纲要》呼吁各国政府、联合国系统、保健专业人员、研究机构、非政府组织、捐助者、制药业和大众媒体增加资金和其他支助，以进行关于妇女健康问题的预防性、适当的生物医学、行为、流行病学和保健服务研究，并研究妇女健康问题的社会、经济和政治原因及其后果，包括残疾。《北京宣言》和《行动纲要》从头到尾还提到需要进行自尊培训，以便为残疾妇女和女童提供协助并增强她们的权能。这些提法表明，《北京宣言》和《行动纲要》尚未完全消除残疾的医学模式。

85. 在《公约》第十二条第一款中，缔约国重申残疾人享有在法律面前的人格得到承认的权利。在第十二条第二款中，缔约国确认，残疾人应在生活的各方面在与其他人平等基础上享有法律行为能力：拥有权利(法律人格)并根据这些权利采取行动(如管理财产或做出医疗决定)。第十二条直接对否认或限制行为能力的传统做法，包括基于残疾人无法管理本人生活的观念的监护或监管制度提出质疑，并引入了辅助决策概念。这一概念是一种基于权利的决策替代办法。辅助决策尊重个人的自主权、意愿和偏好，提供协助而不是取代决策过程。

86. 残疾妇女和女童因残疾而且往往因性别而遭受加重歧视和污名，被认为无法管理生活的不同社会和经济方面，因此，在审查和评估《北京宣言》和《行动纲要》执行情况时，极有必要认识到她们有权被视为作为权利持有人。这是关键所在，因为这样做可为保护《公约》所述的许多其他权利奠定基础。

87. 无障碍是《公约》的另一项关键原则，应纳入执行《北京宣言》和《行动纲要》的所有进程和行动。无障碍问题主要在《公约》第九条中得到涉及，但它也作为一项贯穿各领域的义务体现在其他条款中，是实现许多其他权利的基础。⁴⁵

⁴⁵ 如《公约》第二十一、第二十四、第二十五和第二十七条所述。

《公约》要求缔约国确保为残疾人采取无障碍措施，以使他们能够使用物质环境、交通，获取利用信息和通信技术，利用所有其他向公众开放的服务和设施(医疗保健、教育、工作场所以及文化或娱乐场所等)。这是残疾人独立生活和融入社区的一个重要前提。

88. 《北京宣言》和《行动纲要》在谈到获取与暴力侵害妇女行为和人权相关的信息和服务时，间接提及无障碍问题。然而，无障碍应该是一个跨领域的概念，它旨在确保残疾妇女和女童能够受益于其中所作的承诺。在对《行动纲要》执行情况进行审查和评估时，应指出有必要制定法规和政策，以执行无障碍标准，并投资于基础设施和技术，以消除现有障碍。

89. 无障碍与确保残疾妇女和女童能够参与并有意义地融入影响到她们的所有讨论密切相关。有意义地参与是一项确保残疾人能够充分、切实参与政治、社会、文化和经济生活的核心原则。《公约》第四条和第三十三条应当为关于将残疾妇女和女童纳入《北京宣言》和《行动纲要》以及影响到她们的决定的讨论奠定基础。

B. 交叉性

90. 如上所述，交叉性是领会残疾妇女和女童因性别和残疾的交叉而面临的多方面挑战的一个关键概念。《北京宣言》和《行动纲要》多次承认，一些妇女和女童群体由于残疾等因素而处于特别不利的境况。

91. 然而，交叉性涉及诸多可能会给一些妇女和女童带来进一步挑战的因素。为此，需要进行详细分析，以便弄清这种交叉在实践中的运作情况(包括为此收集按性别和残疾分列的数据)，以及应鼓励采取哪些具体措施来处理这些问题。这需要采取双轨办法：承认《北京宣言》和《行动纲要》适用于所有妇女和女童，包括残疾妇女和女童；同时在部分承诺基础上设法了解某些问题如何会专门影响到残疾妇女和女童。下午讨论其中一些问题。

性权利和生殖权利

92. 《北京宣言》和《行动纲要》呼吁设计和实施对性别问题有敏感认识的保健方案，以满足妇女一生的需求，并考虑到残疾妇女和女童的特殊需要。《北京宣言》和《行动纲要》还呼吁让残疾妇女和女童接受适当的支助服务。然而，关于残疾妇女和女童的性权利和生殖权利以及她们在实践中面临的挑战，目前缺乏具体的分析。

93. 残疾妇女和女童受到与其性行为相关的污名化和成见的影响，因为她们往往被视为无性欲或性欲亢进，因此她们被剥夺了对自己的身体做出决定和以无障碍形式获得所需信息的权利。被安置在机构中的残疾妇女和女童，特别是有智力和心理残疾的残疾妇女和女童，被剥夺性权利和生殖权利的风险更高。此外，残疾妇女和女童更有可能遭受有害做法，如强迫和非自愿绝育、强迫避孕和强迫堕胎。⁴⁶

⁴⁶ [A/72/133](#), 第 18、23、25、29 和 30 段。

94. 提高对这些成见的认识以及有必要针对这些观念采取具体措施，是审查和评估《北京宣言》和《行动纲要》执行情况的一个重要方面。尤其重要的是承诺通过提供包容性和无障碍的信息和服务，保障残疾妇女和女童的性权利和生殖权利，并消除有害做法。这样做将进一步协调和支持《2030 年议程》目标 3.7 所载的承诺。

包容性教育、开放市场就业和经济赋权

95. 《北京宣言》和《行动纲要》提到确保残疾妇女和女童的教育和就业，从而增强她们的经济权能。然而，《北京宣言》和《行动纲要》没有与《公约》的措辞和关键原则保持一致。

96. 对于残疾妇女和女童来说，获得进入主流教育系统的机会至关重要，这反过来又是她们在公开市场就业和确保经济独立的一个关键因素。考虑到在世界范围内，由于文化规范、安全问题或资金限制，女童不太可能接受优质教育，后者就更加重要。

97. 残疾人特别是残疾妇女更有可能陷入贫困，因为她们在就业方面面临障碍，而且会引起他人无需承担的与残疾有关的额外费用。

98. 此外，与其他妇女一样，就业的残疾妇女与男子相比往往存在工资差距。她们也更有可能在非正规市场工作，担任领导职务的人数较少。此外，她们承担了不成比例的无偿家务工作和照料责任，因而她们从事有偿工作的机会减少。

99. 因此，至关重要的是，根据《公约》第二十四条，对《北京宣言》和《行动纲要》执行情况的审查和评估应包括各国确保各级包容性教育体系和终身学习的义务。此外，各国应处理残疾妇女获得就业方面的政策和立法缺陷，并呼吁采取具体措施，在必要时在工作场所提供合理便利。此外，必须倾听残疾妇女的意见和生活经历，必须大力提倡让她们参与，包括担任领导职务。

100. 在审查和评估《北京宣言》和《行动纲要》执行情况时，将这一点明确表述为对残疾妇女和女童的承诺，也将与《2030 年议程》中的承诺相一致，而且还将有助于加快实现进展，特别是加快关于全民优质教育的目标 4 和目标 8 及其实现所有残疾妇女充分和生产性就业及体面工作的具体目标的实现进展。

独立生活的权利

101. 《公约》第十九条规定，残疾人有权独立生活，融入社区并获得社区服务和支持。第十四条规定，不得基于残疾而剥夺自由。然而，在实践中，许多国家仍在对残疾人采取机构收容做法，将他们安置在隔离设施中，而且往往不让他们参与社区生活，享有自主权和尊严。⁴⁷

102. 此外，被送入机构的残疾人(特别是智力或社会心理残疾者)经常被迫接受治疗，⁴⁸ 这与第二十五条和第十五条背道而驰。第二十五条强调医疗保健中的非胁迫性做法，第十五条规定，缔约国应采取措施，防止残疾人遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

⁴⁷ 残疾人权利委员会，第 5 号一般性意见(2017 年)，第 16 段。

⁴⁸ [A/HRC/40/54](#)，第 85 段。

103. 由于家长式的陈规定型观念和重男轻女的社会模式，残疾妇女和女童在选择居住地时往往受到排斥，陷入孤立状态。他们还更面临更大的遭受暴力侵害和虐待特别是强迫绝育和避孕的风险，而且无法在机构环境中获取充分的性健康和生殖健康服务。⁴⁹

104. 《北京宣言》和《行动纲要》未能认识到将残疾妇女和女童送入机构，包括将其安置在精神病院和集体居住环境中的做法存在的弊端，也没有认识到这种做法对她们享有权利产生的明显影响以及摒弃这种做法的必要性。应当将独立生活——它与承认法律行为能力密切相关——纳入《北京宣言》和《行动纲要》执行情况的审查和评估，将其作为残疾妇女和残疾女童要求使其人权得到充分保护和尊重的一个重要的促进因素。

105. 同样，独立生活是残疾妇女和残疾女童有意义地参与社区，包括参与政治讨论和担任领导职务的先决条件。此外，在推进关于和平和包容性社会的可持续发展目标 16 以及确保各级包容性、参与性和代表性决策的具体目标方面，独立生活对于履行不让任何人掉队的承诺来说也至关重要。

为残疾人家庭特别是母亲提供支持

106. 《公约》包含了一种支持成年残疾人的模式。虽然残疾儿童最初可能需要在幼儿期得到照顾，但随着他们能力的发展，他们应该不断获得支持，以使他们能够更好地掌控自己的生活。对于残疾成年人来说，持续的支持至关重要。实际上，家庭——通常是母亲——是残疾儿童所需的照护和支助的主要提供者。在残疾儿童成年之后，家庭仍然发挥着这一作用。

107. 家庭环境在残疾儿童的成长和学习方面至关重要，并且转而也会对他们一生中独立生活和融入社会的潜力产生重大影响。如果家庭缺乏足够的支持和资源，残疾人的权利就会受到不利影响，因而他们就更容易受到忽视、虐待甚至被安置在机构中。

108. 目前，在残疾儿童的一生中，妇女和女童(特别是母亲，包括残疾母亲)除了承担其他家庭和社区责任之外，在为他们提供不成比例的照护和支持方面承担着过大的责任。这种工作在很大程度上不为人注意，属于无偿劳动，无报酬，不被承认，而且往往得不到足够的支持，因而相关妇女和女童的精神健康和经济独立不断面临挑战。

109. 据此，在审查和评估《北京宣言》和《行动纲要》执行情况时，应当对为残疾人提供护理和支持的妇女包括残疾妇女本人及其特定需求予以承认。

110. 《北京行动纲要》提到需要向残疾女童的家庭提供适当的相关支助服务。此外，《北京宣言》呼吁男女平等分担家庭责任。《纲要》认识到，妇女过多地承担了照顾儿童、病人和老人的责任。《纲要》还呼吁通过提供适合国情的公共服务、基础设施和社会保护政策，促进工作和家庭责任的协调，并呼吁设法承认和重视无酬照护和家务工作。这也符合可持续发展目标的具体目标 5.4。

⁴⁹ 同上，第 37 段。

111. 人们日益认识到，作为可持续发展的一个重要组成部分，需要建立稳健、有复原力、促进性别平等、包容残疾和对年龄敏感的护理和支助系统，⁵⁰ 以促进可持续和有复原力的社会和经济，因此《北京宣言》和《行动纲要》执行情况的审查和评价应特别鼓励在这方面做出承诺，并重点关注为残疾人提供护理和支助的妇女(尤其是母亲，包括残疾母亲)的具体情况。

112. 这些妇女面临着特殊挑战和障碍，可能与社会隔绝，面临经济不安全状况。应该制定专门政策和方案，为她们提供支持。

八. 应对紧急情况和危机

113. 《北京宣言》和《行动纲要》案文确实涉及一些前瞻性主题。《行动纲要》指出，一些妇女和女童特别容易受到环境灾害的影响(第 46 段)，在武装冲突、外国占领、侵略战争、内战、恐怖主义和劫持人质的情况下容易遭受暴力侵害(第 116 段)，包括凶杀、蓄意强奸、性奴役和强迫怀孕等(第 114 段)。《行动纲要》为确定和应对环境灾害和气候变化以及武装冲突局势对残疾妇女和女童的特殊影响奠定了坚实的基础。

114. 《残疾人权利公约》第十一条规定，缔约国应依照国际法包括国际人道主义法和国际人权法规定的义务，采取必要措施，确保在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况和自然灾害时，残疾人获得保护和安全。

115. 此外，安全理事会关于在冲突中保护残疾人的第 2475(2019)号决议特别提到需要向受武装冲突影响的残疾平民提供可持续、及时、适当、包容和无障碍的援助，包括重返社会、康复和心理社会支持，以确保切实满足他们的具体需求，特别是妇女的需求。

116. 在发生危机期间，残疾人尤其是残疾妇女和女童首当其冲，受到最严重的影响，面临极大的风险，而且在受益于平民保护和人道主义应对措施方面面临系统性障碍。在发生敌对行动时，由于往往无法获得疏散命令，无法逃离和躲避，残疾人最有可能被杀害。由于无法获得人道主义援助，残疾人面临更高的饥荒、脱水和健康并发症风险，并且由于基础设施和服务包括辅助设备遭到破坏，他们更容易遭受暴力侵害、虐待，被遗弃。

117. 对《北京宣言》和《行动纲要》执行情况的审查和评估提供了一个重要机会，可据以继续凸显这些具体挑战，并呼吁做出具体承诺，在危机期间保护残疾妇女和女童，包括提供有针对性的人道主义援助，并收集分类数据，监测和分析她们的状况。此外，残疾妇女和女童对预防冲突、调解和解决冲突、建设和平和冲突后恢复的贡献应得到恰当承认，还应当确保她们有意义地以包容方式参与各阶段的工作。

⁵⁰ 见人权理事会第 54/6 号决议；以及大会第 77/317 号决议。

九. 结论和建议

A. 结论

118. 过去 30 年来，在全球性别平等框架内，在促进残疾妇女和女童的权利方面取得了进展。《北京宣言》和《行动纲要》以及随后的审查扩大了这一群体的能见度，也增加了人们对她们面临的独特挑战和加重歧视的认识。然而，系统性障碍、无障碍便利有限以及有意义的包容缺乏等现象依然存在，阻碍了残疾妇女和女童权利的充分实现。《残疾人权利公约》大大有助于将残疾模式从医学模式转变为基于人权的模式，为残疾人权利主流化提供了一个强有力的框架。尽管如此，正如《北京宣言》和《行动纲要》区域和国家审查报告所显示的那样，在根据《公约》的主要原则执行案文方面仍然存在不足，尤其是在法律行为能力、独立生活以及多重和交叉形式的歧视等领域。

119. 展望未来，即将进行的审查和评估提供了一个重要机会，可据以通过对残疾妇女和女童需求的细致了解，重新激发对性别平等的承诺。这一努力的核心必须是采用一种交叉方法，该方法可确保将残疾妇女和女童纳入决策、执行和监测的所有方面。利益攸关方可优先重视无障碍环境、有意义的参与和有针对性的措施，以满足残疾妇女和女童独特的要求，从而创建一个更具包容性和公平的框架，真正确保不让任何人掉队，并履行《残疾人权利公约》和《2030 年可持续发展议程》所载承诺。

B. 建议

120. 在妇女地位委员会第六十九届会议上对《北京宣言》和《行动纲要》执行情况进行 2025 年审查和评估期间以及随后进行的审查和评估过程中，各国应当：

(a) 明确残疾妇女和女童在充分实现其人权方面继续面临的挑战和障碍，采用双轨办法，考虑到她们的特定要求并将其纳入所有承诺的主流。为此，各国应与残疾妇女和女童进行有意义的协商并听取她们的意见，使国家、区域和国际三级的进程对她们完全包容和无障碍；

(b) 考虑将本报告的主题以及残疾妇女和女童的总体状况确定为委员会下一个多年工作方案的优先主题之一。

121. 在履行《北京宣言》和《行动纲要》的承诺和随后的审查中，各国应当：

(a) 加强国家法律和政策框架，使其与《残疾人权利公约》相一致，维护残疾妇女和女童的权利，特别是在无障碍环境、法律行为能力和有意义的参与方面；

(b) 废除替代决策机制，保障残疾妇女和女童的自主权和支持系统；

(c) 按性别和残疾分列数据收集，为循证政策提供信息，并切实监测进展情况；

(d) 根据《公约》第二十四条规定的义务，确保在主流教育系统中为残疾妇女和女童提供包容性教育；

(e) 实施和资助确保残疾妇女和女童获得公平就业机会的政策，保证工作场所无障碍，酌情纳入合理便利，并处理男女薪酬差距；

(f) 通过有针对性的政策和方案，促进残疾妇女在公共和私营部门，包括在残疾运动中的领导地位；

(g) 收集关于残疾妇女和女童的性权利和生殖权利的具体数据，制定政策和方案，解决有害做法和侵犯这些权利的问题，包括身体自主权，并提高公众特别是保健提供者对残疾妇女和女童的性权利和生殖权利的认识；

(h) 通过包容性法律和政策，防止基于性别的暴力，并制定专门方案，保护残疾妇女和女童免受基于性别和针对残疾的暴力和剥削。各国还应确保支持和司法机制的无障碍性，并消除其中的有形障碍以及信息和通信障碍，包括通过消除相关机构中针对残疾妇女和女童的陈规定型观念和污名。此外，应确保受害者获得包容性支助服务；

(i) 承认通常由妇女(通常是母亲)承担的与照顾和支持残疾人有关的任务，并确保向她们提供充分的财政、心理和信息支持；

(j) 在危机期间，特别是武装冲突期间，保护残疾妇女和女童的权利，并让她们有意义地参与预防和解决危机。具体而言，各国应引入一种有效纳入残疾妇女和女童的气候行动方法，她们是受气候变化影响最大的群体之一。

122. 联合国各机构在履行不同的任务时应当努力：

(a) 确保所有性别平等框架按照《残疾人权利公约》规定的权利和原则，明确涉及残疾妇女和女童的权利；

(b) 在推进性别平等的举措中，通过技术援助、培训和供资，支持各国和民间社会实施包容残疾的政策；

(c) 确保所有由联合国牵头的与性别平等有关的论坛、出版物和活动做到完全无障碍，包括提供手语翻译、字幕和替代交流形式等；

(d) 建立专门设法将残疾妇女和女童纳入性别平等方案的监测和报告程序；

(e) 考虑遵守《女权主义无障碍规程》，确保所有组织的与性别平等有关的会议、活动做到对残疾妇女和女童无障碍，并让她们及其代表组织参与这些会议和活动的设计和规划。

123. 民间社会组织和其他利益攸关方应当：

(a) 提倡让残疾妇女切实在残疾人权利和女权运动中担任领导；

(b) 提倡在性别平等政策中采用交叉方法，这些方法考虑到残疾妇女和女童面临的加重歧视；

(c) 制定和支持社区牵头的举措，为增强残疾妇女和女童权能的网络提供支持，尤其是在发生危机时这样做；

(d) 与媒体、学术界和私营部门合作，提高对残疾妇女和女童的权利及其对性别和残疾人权利运动的贡献的认识。