



► 政策简讯

2020年6月

新冠肺炎(COVID-19)与劳动世界:

确保对策的所有阶段的残障融合

残障者占比世界人口的15%¹, 面临在社会、经济和健康方面的边缘化, 并在获取公共服务方面受到限制。这种边缘化增加了“新冠肺炎”对他们的生命和生计的威胁。为应对当前危机, 残障融合的方式对于减轻危机的负面影响并确保可持续恢复至关重要。

正如联合国秘书长所呼吁²的残障融合的“新冠肺炎”应对措施, 这份摘要强调了其中的关键问题。它基于国际劳工组织促进所有人的体面劳动并确保残障者的就业和社会保障的方法。这样做将为国际劳工组织在劳动世界中抗击“新冠肺炎”的每一个核心支柱做出贡献³。

► 采取兼顾残障者情况的封锁及其他遏制对策

残障者更容易患有健康状况, 从而增加患上“新冠肺炎”的风险⁴。一般而言, 残障者较难保持身体距离, 面临获取相关信息方面的障碍, 同时可能遭受现有社交孤立状况的恶化以及更多暴力和骚扰。穷困和非正式经济中的残障者人数过多, 面临更高的感染风险, 对于妇女和老年残障者而言尤为严重⁵。

同时, 一些被建议的“新冠肺炎”预防措施可能会给残障者带来新的障碍。应以保护残障者免于传染的方式解决所有这些风险, 同时允许他们维持自己的工作 and 收入。在乌干达, 2020年⁵月下旬一项针对10,000残障者及其家庭成员进行的调查显示, 相比有14%的残障者担心他们可能会感染“新冠肺炎”, 有45%的残障者担心他们要如何养家糊口⁶。

通过残障融合的职业安全与卫生(OSH)措施确保免患“新冠肺炎”。雇主应确保以易于获取的方式为工人提供有关“新冠

肺炎”的健康风险的信息。当现场办公风险太大时, 可以通过场所内的相关调整, 或通过远程办公, 或带薪假来减轻某些风险因素。根据国际劳工组织全球商业与残障网络(GBDN)于2020年5月所做的一项调查⁷, 在残障员工中, 预防“新冠肺炎”感染的最常见公司做法是远程办公、灵活的工作时间和带薪休假。由于并非所有残障员工都面临相同的风险, 因此应逐案讨论这些解决方案。许多回应国际劳工组织全球商业与残障网络(GBDN)调查的公司都提到他们正在为员工提供心理健康支持。由于“新冠肺炎”危机以不同的方式影响着他们, 因此许多残障者也面临着心理健康问题⁸。与心理健康相关的支持措施也必须为残障员工提供, 并特别注意社会心理障碍人士, 同时避免污名和歧视。锡兰(斯里兰卡)雇主联合会的专门培训和残障中心强调需要采取措施, 确保为面临家庭暴力和骚扰的残障妇女和女孩提供便利的报告机制和受害者援助服务。

1 世界卫生组织和世界银行(2-11年)《世界残疾报告》

2 联合国秘书长(2020年)政策简报:《对2019冠状病毒病采取兼顾残疾问题的对策》

3 刺激经济和就业;支持企业、就业和收入;保护工作场所的工人;依靠社会对话寻求解决方案:国际劳工组织(2020年)政策简报:《应对新冠肺炎危机的经济和社会影响的政策框架》

4 世界卫生组织(2020年)《新冠肺炎爆发期间对残疾问题的考虑》

5 联合国秘书长(2020年)政策简报:《关于2019冠状病毒病和老年人》和《对2019冠状病毒病采取兼顾残疾问题的对策》

6 世界之光, TRAC FM(2020年)《新冠肺炎对乌干达残障者的影响》

7 国际劳工组织(2020年)公司对新冠肺炎的应对中的残疾包容残障融合:国家商业和残障网络及其成员之间的一项调查结果。2020年5月, 国际劳工组织全球商业与残障网络进行了两项调查, 以确定新冠肺炎对策中的需求和良好做法:一项针对国家商业与残障网络(NBDN)的公司成员, 另一项针对NBDN本身。来自21个NBDN的157位公司成员以及17个NBDN的回复。

8 联合国秘书长(2020年)政策简报:《2019冠状病毒病与采取行动促进精神卫生必要性》

工作组织和工作安排必须易于获取且具有包容性。

在计划和实施替代工作安排或审查现场办公安排时，应根据个人需求确保无障碍工作场所和进行合理的调整。对于远程办公，特别重要的是使数字内容容易获取，并在需要时提供手语及无障碍会议形式。一些残障员工将需要使用他们在工作场所拥有的自适应软件或设备，或者需要新的工作环境中进行进一步的调整。雇主组织可以指导其成员如何通过相关的工作安排为残障员工提供支持⁹。锡兰（斯里兰卡）雇主联合会的专门培训和残障中心制定了政策建议，以确保为在办公室或在家工作的残障者提供合理的容纳安排¹⁰。英国工会联盟（TUC）于2020年4月发布了有关合理调整的指南，以解决残障员工远程办公所引起的问题¹¹。

在整个危机期间，残障者需要继续其专业发展。孟加拉国商业和残障网络正在为危机中失去工作或正在寻找第一份工作的残障者提供工作配对服务；菲律宾商业和残障网络正在发起一项再培训计划，以帮助残障者获得技能而为危机后的工作做准备¹²。加拿大工会一直在与加拿大残障妇女网络（DAWN）进行协调，该网络已经进行了一系列涉及各个领域的模范雇主案例研究，可以与其他企业分享良好做法。它们着重于让雇主承担责任，使他们能够继续在其业务范围内雇用、留用和晋升残障员工，其中包括一项基金，用以支持中小型企业容纳残障方面没有遭受过度重负¹³。

自营就业或非正式经济中的残障者的状况尤其具有挑战性。这些工作者需要获得支持以维持生计并允许他们采取适当的预防措施。工会强调了非正式经济中残疾工作者的脆弱处境，特别是在为减轻冠状病毒传播采取的措施方面。

有针对性的社会保障措施¹⁴。当前的大流行表明，社会保障在应对“新冠肺炎”危机的影响方面具有至关重要的作用。拥有更综合全面和更具包容性的社会保障制度的国家在为残障者提供紧急支持方面处于更好的位置。截至2020年5月，至少有60个国家已经对这些人采取了具体措施¹⁵：

► 现金转账。许多国家都提供了额外的或增加了残障者的残疾津贴。包括法国、吉尔吉斯共和国和沙特阿拉伯在内的一些

国家放宽了行政要求，以确保可继续获得残疾津贴。卢旺达和斯里兰卡扩大了覆盖范围以包括更多残障者。一些国家已经为残障者的父母或家庭成员提供带薪假，以维系支持。

► 实物支持。许多国家提供了食品或非食品项目以及家庭支持服务。约旦、摩洛哥和印度的几个州都为残障者建立了求助热线。

► 调整交付机制以防止感染的风险并克服封锁限制，例如在南非可以在特定日期提取津贴以避免人群聚集；在阿尔巴尼亚和亚美尼亚可以将现金转账上门交付；在俄罗斯可以进行在线注册和远程获得残障证明。

乌拉圭工会-特拉巴贾多雷斯全国性工会联合会（PIT-CNT）与相关残障者组织合作，向残疾工作者提供有关获得津贴的信息，这有助于促进拉丁美洲工会之间就此问题进行在线对话。

在封锁和健康危机期间为残障者维持和发展支持服务。针对提供护理和援助方面进行调整对残障者至关重要。由于妇女承担着护理的大部分责任¹⁶，因此这些调整必须具有性别敏感性，以解决妇女作为护理接受者和提供者的需求，并支持护理的重新分配。护理、援助、与残疾相关的服务（包括提供辅助设备），都需要在整个封锁和其他遏制措施中继续提供。这就需要指定这些服务和工作者，且这必不可少。应当确保为向所有年龄段的残障者提供关键支持和帮助的服务提供商提供资金。特别需要建立针对残障者的同伴支持系统，以解决日益增加的孤立感的风险。通过分享他们的弹性策略，或者与那些在疫情期间改为远程办公的人们进行相关对话，残障者可以为与工作相关的同伴支持计划作出贡献。

可以开发平台来帮助匹配高风险人员和可以提供帮助的人员¹⁷。工人组织及其成员还通过协助残障者满足他们的社会和经济需求，让工人中心易于使用并与残障者组织建立联盟，从而在促进残障者融入社会方面发挥关键作用¹⁸。

9 国际劳工组织（2020年）《应对新冠肺炎爆发的在家工作的雇主指南》

10 国际劳工组织（2020年）公司对新冠肺炎的应对中的残疾包容残障融合：国家商业和残障网络及其成员之间的一项调查结果。

11 英国工会联盟（2020年）《新冠肺炎与合理性调整-代表指南》

12 国际劳工组织（2020年）公司对新冠肺炎的应对中的残疾包容残障融合：国家商业和残障网络及其成员之间的一项调查结果。

13 <https://www.dawncanada.net/news/covid-19-18-03-2020/>

14 国际劳工组织、联合国儿童基金会、联合国促进残疾人残障者权利伙伴关系、国际残疾人残障者联盟、残疾人残障者权利问题特别报告员（2020年）简介：《针对新冠肺炎危机的残疾包容残障融合的社会保护》

15 包容政策中心（2020年）《在新冠肺炎危机中的应对措施中对残疾人残障者及其家人的具体社会保护措施的初步概述》

16 国际劳工组织（2019年）《实现性别平等的量子飞跃：为了人人享有更美好的劳动世界的未来》

17 全球辅助技术合作（GATE）

18 国际劳工组织（2017年）《工会关于残疾人残障者体面劳动的行动：全球概览》

► 将残障融合纳入社会经济对策

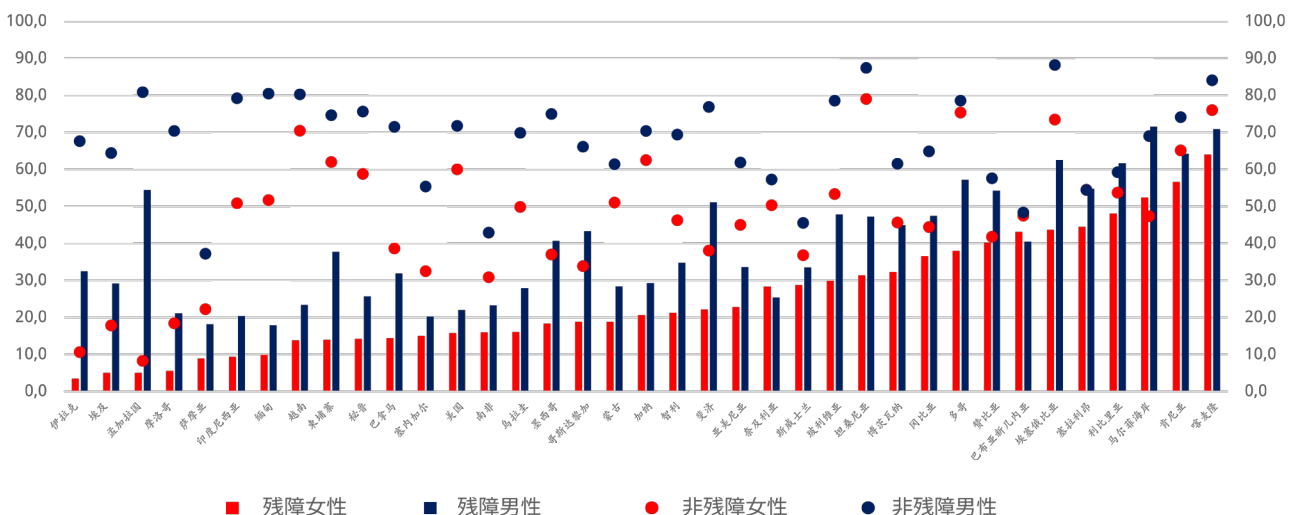
许多残障者陷入了这场危机，且已经在劳动世界的所有领域面临着严重的排斥。残障者们：

► M与无残障人士相比，其就业或享有体面就业条件的可能性较小¹⁹。

► 与无残障人士相比，其从事非正式经济的可能性更大²⁰。

► N没有得到社会保障的充分覆盖。在中低收入国家中，只有不到20%的严重残障者可以获得与残障者相关的社会保障计划²¹。

对于智力和社会心理障碍人士以及多重残障人士来说，这些排斥甚至更为明显。多重歧视进一步加剧了残障妇女在就业和社会保护覆盖率方面的边缘化。



大流行和由此产生的经济冲击使残障者更容易受到进一步歧视和排斥。

他们是受经济危机打击最严重的人群之一²²，更有可能失去工作并很难找到工作。

残障融合对于针对“新冠肺炎”的社会经济对策至关重要，并确保没有人掉队²³。残障者的观点和 lived experience 可以帮助创造创新的解决方案，以应对危机并确保所有人享有更公平的社会。促

进残障融合的机制有助于更好地为所有人服务，使系统更加敏捷，并能应对复杂情况。

联合国秘书长已要求对“新冠肺炎”采取残障融合的对策²⁴。 联合国秘书长执行办公室设立了一个有时限的工作组，以促进将残障融合纳入卫生、社会经济和人道主义对策之中，并确保在分配用以相应“新冠肺炎”的资金时考虑残障融合。国际劳工组织呼吁采取行动，提醒所有利益相关者将残障融合纳入所有与COVID-19应对有关的倡议中²⁵。

19 联合国经济和社会事务部 (2018年)《[残疾与发展问题旗舰报告——残疾人残障者实现和参与推动可持续发展目标，享受其惠益](#)》

20 同上

21 国际劳工组织 (2019年)《[衡量实现可持续发展目标1.3的社会保护筹资缺口：发展中国家的全球估算和战略](#)》

22 Mitra, S. and Kruse, D., 2016. Are workers with disabilities more likely to be displaced? The International Journal of Human Resource Management, 27(14), pp.1550-1579

23 新冠肺炎应对和恢复的经验教训可以从将残疾人残障者纳入人道主义危机中汲取，参见：国际残疾人残障者联盟 (IDA)、国际助残组织 (HI) , CBM (2019年)《[将残疾人残障者纳入人道主义行动：在人道主义应对的所有阶段的39个实地做法和20个国家的经验教训](#)》

24 联合国秘书长 (2020年) 政策简报：《[对2019冠状病毒病采取兼顾残疾问题的对策](#)》

25 国际劳工组织 (2020年) [不让任何一个人掉队！现在不，以后也不！——应对“新型冠状病毒”，残障人士也是一份子！](#)

计划社会经济对策的第一步是对情况进行快速评估。这项评估必须考虑到残障者的具体情况，并包括与此影响相关的问题，这一点很重要²⁶。此外，必须确保残障者及其代表组织的参与。

在计划解决危机的社会经济影响的举措时，需要通过主流化和针对性措施相结合来实现残障融合。需要在分配给应对措施的资金中明确预见这种双轨方式。全球和区域资金以及发展捐助者的资金应以身作则。最近建立的经合组织发展援助委员会(DAC)的残疾标记可用于评估项目和计划中的残障融合²⁷，捐助者应承诺在分配应对“新冠肺炎”资源的范围内使用该标记。

残疾包容残障融合作为供资的要求将使捐助者和接受者承担责任，并确保有透明的报告。在这种情况下，报告应要求有按残疾和性别分列的数据，以及明确提供相关信息 - 如何将残疾问题纳入倡议主流，倡议如何使残疾人残障者受益以及已采取的针对性措施。

许多国家通过支持公司，特别是中小型企业以及失业的工作者，在社会经济对策中**促进支持保留就业和促进就业的倡议**。这些倡议包括技能开发、创造就业、业务发展服务、就业服务、公共工程、就业密集型基础设施项目或其他形式的劳动力市场的激活，应促进残疾包容残障融合。他们可以通过预见服务的可及性，进行有针对性的宣传，并在可能的情况下为残疾人残障者的就业设定目标或配额来做到这一点。这同样适用于针对农村经济、非正式经济和具有增长机会的部门的倡议，以及促进青年就业的倡议。

可以为雇主提供必要的财政支持来激励雇主促进残疾包容残障融合。

公共采购的要求是促进包括残疾人残障者拥有的企业在内的残疾人残障者就业的有用机制。在政府支持方面，对国际劳工组织全球商业与残障网络(GBDN)调查做出回应的公司表示，补贴用于涵盖与合理的工作场所调整和工资补贴相关的成本，是残疾包容残障融合的企业应对措施的优先事项²⁸。

应该为残疾组织分配资金，用以提供必要的知识来促进相关倡议和服务的残疾包容残障融合。应特别注意有针对性的工作匹配，并在需要时支持残疾青年的在职工作和学徒制选择²⁹。

雇主在促进劳动力市场的残疾包容残障融合中具有关键作用。包括发展中国家在内，近年来促残疾包容残障融合方面取得了很大进展。**全国商业和残障网络**³⁰在这方面发挥了关键作用，在确保应对危机的社会经济对策兼顾残疾人残障者方面也可以发挥重要作用。全国商业和残障网络可以为政府在计划和实施残疾包容残障融合的社会经济对策方面提供有用的指导。

在乌干达，**社会伙伴**、乌干达雇主联合会和全国工会组织的联合声明呼吁对“新冠肺炎”作出全面应对措施，确保任何人不掉队，特别是艾滋病病毒携带者、残疾人残障者、移民和其他弱势群体³¹。

社会保障的覆盖面和充分性需要加强。除了上一节中确定的即时措施之外，至关重要的是要大幅增加社会保护覆盖面和支持的数量，将其作为即时社会经济对策中的关键措施。就残疾津贴而言，这些津贴应侧重于与残疾有关的额外费用，因此应与从工作中获得的收入相适应。

26 在调查和普查中做到这一点的关键工具是[华盛顿集团的一组简短问题](#)

27 经合组织(2019年)《[残疾人残障者包容和赋权标志手册](#)》

28 国际劳工组织(2020年)公司对新冠肺炎的应对中的残疾包容残障融合:国家商业和残障网络及其成员之间的一项调查结果。

29 国际劳工组织(2018年)政策简报:《[让学徒制和工作场所培训包括残疾人残障者](#)》

30 参见[国际劳工组织全球商业和残障网络](#)以及与其链接的国家商业和残障网络

31 乌干达雇主联合会(FUE)、全国工会组织(NOTU)(2020年)《[关于乌干达劳动世界中新冠肺炎应对措施](#)的FUE / NOTU联合公报》

► 抓住机会实现更具包容性且“更好的常态”

针对危机采取**残疾包容残障融合的即时对策**将为**残疾人残障者的将来创造新的更好的机会**。如果确保残疾人残障者参与社会经济对策且有能见度，它将成为残疾人残障者在危机恢复中发挥作用的基础。在全球范围内，需要将残疾包容残障融合完全纳入支持从危机中恢复的国际合作努力中。

报告“**确保未来的工作包容残疾人残障者**”³²的五项总体建议当下与前进方向和摆脱危机的方式更加相关：

新的工作和雇佣关系形式整合残疾包容残障融合

包容残疾人残障者的技能发展和终身学习

通用设计嵌入所有新的基础设施、产品和服务的开发

现有和新开发的辅助技术，价格可承受且可用

将残疾人残障者纳入经济增长和发展领域的措施

迈向残疾包容残障融合的公正过渡。对“新冠肺炎”的回应需要努力确保面向环境可持续的经济和社会的公正过渡。促进公正过渡和创造绿色工作必须包容残疾人残障者³³。残疾包容残障融合与这些问题的联系越多，它将越能影响到劳动世界中更广泛的恢复工作。

建立普遍且包容的社会保障体系。这场危机表明，完善的社会保障体系对于保护所有人（包括残疾人残障者）至关重要。确保社会保护底线和残疾津贴的普遍覆盖至关重要。包容性社会保障体系应保证收入安全，覆盖与残疾相关的费用以及在整个生命周期中获得医疗保健和支持服务³⁴。交付应通过主流和针对

残疾人残障者的方案，并通过税收资助和分摊方案相结合来确保可持续的资金支持。**与残疾有关的社会保障应与就业和经济赋权计划相适应**³⁵。残疾津贴与就业有着复杂的关系。其中有些是基于所谓的“无法工作”，这种方式加剧了偏见，对寻求就业产生了负面激励，并且没有考虑到残疾工作者因残疾而产生的额外费用。至关重要，从中期和长期来看，解决这一危机的社会保障措施都不能重现这种活力。应当在设计残疾津贴时让他们有工作机会，同时认识到障碍和缺乏支持将阻碍许多残疾人残障者进入劳动力市场³⁶。

确保为残障支持服务和残疾人残障者组织提供充足和可持续的资金。残疾人残障者需要一系列专门干预措施来获得技能发展和工作，包括辅助设备和获得就业服务。政府部门和非政府部门采纳的这些服务的覆盖率已经很低，尤其是在中低收入国家，并且在经济衰退期间面临削减的威胁。这些服务和干预措施需要在劳动世界中建设残疾包容残障融合能力的基础上加以维护和进一步发展。

采取交叉方法致力残疾包容残障融合。妇女占残疾人残障者总数的一半以上，但针对性别和残疾的方法往往各行其是。但是，性别和残疾干预措施有很多共同点，例如它们的主流化方法，如果在干预措施中更好地利用它们的相辅相成的性质，将会产生更大的影响³⁷。同样，针对老年人的对策也存在共同的需求和方法。针对艾滋病病毒感染者、土著和部落民众以及流动工作者等特定群体的干预措施应包容残疾人残障者，反之亦然。

针对“新冠肺炎”危机的对策为恢复奠定了基础。这是一个机会，在前几年在社会、经济等领域取得的成就的基础上，可以加强残疾人残障者的权利，并加强他们在社会和经济生活中的包容性。所有人都有可能实现更加包容的未来。

32 国际劳工组织、西班牙ONCE基金会（2019年）《[确保未来的工作包容残疾人残障者](#)》

33 国际劳工组织（2019年）政策简报：《[处于公平过渡到低碳经济中的残疾人残障者](#)》

34 国际劳工组织等（2019年）《[联合声明：建立支持残疾人残障者全面有效参与的包容性社会保护体系](#)》

35 国际劳工组织、联合国儿童基金会、联合国促进残疾人残障者权利伙伴关系、国际残疾人残障者联盟、残疾人残障者权利问题特别报告员（2020年）简介：《[针对新冠肺炎危机的残疾包容残障融合的社会保护](#)》

36 近年来，越来越多的国家正在设计与工作相适应的残疾津贴。斐济、毛里求斯和泰国等国已采取措施。

37 参见：西班牙残疾人残障者代表委员会-CERMI（2012年）《[将性别问题纳入公共残疾政策主流的指南](#)》

► 建议要点

在封锁和其他遏制措施期间：

- a. 通过残疾包容残障融合的职业安全与卫生(OSH)措施确保免受“新冠肺炎”的伤害。
- b. 在所有相关的工作安排中确保可获得的包容性工作条件。
- c. 通过现金转账、实物支持和适当的交付机制等社会保障向残疾人残障者提供即时帮助。
- d. 在封锁期间和整个健康危机期间,为残疾人残障者维持和发展支持服务。
- e. 制定针对残疾人残障者的与工作相关的同伴支持计划。

在社会经济对策中：

- f. 确保在社会经济对策的所有阶段残疾人残障者可以有意义地参与并与之磋商。
- g. 确保对情况的快速评估,包括残疾人残障者情况和男女两性情况,并为问责制和报告奠定基础。
- h. 确保将主流化措施和针对性措施相结合,以确保社会经济

对策的所有倡议中的残疾包容残障融合。

- i. 为残疾包容残障融合的对策制定财务机制和进行资源分配。
- j. 确保促进就业的方案和举措残疾包容残障融合且性别敏感。

在恢复中：

- k. 确保为实现环境可持续性而进行的公正过渡的努力残疾包容残障融合。
- l. 确保新的工作形式可获得且残疾包容残障融合。
- m. 扩大针对残疾人残障者的社会保护的覆盖面和充分度,为全民社会保障做出贡献。
- n. 确保社会保障有助于在不断变化的劳动世界中的残疾人残障者的经济赋权。
- o. 开发或建立支持培训和工作的残疾支持服务。

► 相关国际框架和劳工标准

国际社会通过权利与发展框架保证残疾包容残障融合。这些承诺需要转化为有意义的内容以应对这一全球危机。

- 《2030年可持续发展议程》承诺不让任何人掉队，其可持续发展目标(SDGs)明确将残疾人残障者纳入指定目标³⁸。
- 《联合国残疾人残障者权利公约》在包括危机和人道主义紧急情况在内的生活的所有环境和领域中确保残疾人残障者的权利³⁹。
- 2019年《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》制定了一个清晰框架，以以人为本的方式，创造公平的、包容的和安全的工作未来，为所有人提供充分、生产性的和自由选择的就业和体面工作。它特别强调必须确保残疾人残障者在劳动世界中享有平等的机会和待遇⁴⁰。

► 国际劳工组织1983年《(残疾人残障者)职业康复和就业公约(第159号)》⁴¹和1983年《(残疾人残障者)职业康复和就业建议书(第168号)》⁴²促进了残疾人残障者的技能发展和就业。公约要求会员国根据机会均等原则，制定、执行和定期审查关于残疾人残障者的职业康复和就业的国家政策。它还为工人和雇主组织发挥了关键作用。

► 国际劳工组织2012年《关于国家社会保护底线的建议书(第202号)》⁴³规定，残疾津贴应成为逐步扩展的社会保障的一部分，基本医疗保健应包括残疾所需的特殊护理。

► 国际劳工组织2017年《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书(第205号)》⁴⁴强调了解决危机和冲突环境中残疾人残障者的需求的重要性。

38 联合国(2015年)《2030年可持续发展议程》

39 联合国(2008年)《联合国残疾人残障者权利公约》

40 国际劳工组织(2019年)《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》

41 国际劳工组织 1983年《(残疾人残障者)职业康复和就业公约(第159号)》

42 国际劳工组织 1983年《(残疾人残障者)职业康复和就业建议书(第168号)》

43 国际劳工组织 2012年《关于国家社会保护底线的建议书(第202号)》

44 国际劳工组织 2017年《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书(第205号)》

联系方式

国际劳工组织
莫利林路4号
CH-1211 日内瓦 22
瑞士

工作条件和平等部
性别、平等和多元化及艾滋病处
。邮箱: ged@ilo.org