

城市灾害韧性记分卡： 残疾人包容性附件 v1.0

目录

介绍	5
要点 01：组织起来提升灾害韧性	7
问题 1.1 不让任何人落下	9
问题 1.2 组织、协调和参与	10
要点 02：识别、理解和使用当前和未来的风险场景	11
问题 2.1 残疾包容性风险分析的设计和 risk 场景	13
问题 2.2 级联效应	14
要点 03：加强财政能力，提高灾害韧性	15
问题 3.1 包容性财务机制	16
要点 04：追求有灾害韧性的城市发展	17
问题 4.1 包容性的有灾害韧性的城市设计	18
问题 4.2 建筑规范和标准	19
问题 4.3 建筑规范和标准	20
问题 4.4 消除环境障碍	21

要点 05：保护自然缓冲区·加强自然生态系统的保护功能.....	22
要点 06：加强机构的灾害韧性.....	23
问题 6.1 灾害韧性建设和包容性.....	25
问题 6.2 无障碍语言.....	26
要点 07：了解并加强社会的灾害韧性.....	27
问题 7.1 残疾人组织的积极参与.....	29
问题 7.2 残疾人组织的能力建设.....	30
要点 08：提高基础设施的灾害韧性.....	31
问题 8.1 免受暴力侵害.....	33
要点 09：确保有效的灾害响应.....	34
问题 9.1 包容性检测、监测和早期预警.....	35
问题 9.2 演习.....	36
问题 9.3 宣传活动和多场景演习.....	37
要点 10：加快恢复，更好地重建.....	38
问题 10.1 包容性重建和恢复.....	39
问题 10.2 经验教训汇编.....	40
附件 1：术语.....	41
附件 2：城市或地方政府概况.....	44
利益相关者和团体的信息.....	45

附件 3：其他信息 46

 背景信息 46

 范围 49

 监管框架 49

 概念框架 51

 致谢 52

 联系信息 52

介绍

在 2015 年至 2021 年期间，制定地方性减少灾害风险战略的国家数量几乎翻了一番（从 51 个增加到 98 个）。尽管取得了这一重要进展，但真正的灾害韧性还需要包容性、有意义的投入和积极的参与，据此，地方战略和计划也应考虑到旨在不让任何人落下的行动。

正如 2016 年在厄瓜多尔基多举行的“人居三”会议的筹备工作中所指出的，“城市化有可能成为实现所有人可持续和包容性发展的伟大工程师。目前世界上许多城市的残疾人所面临的环境无障碍问题，既是一个重大挑战，也是促进无障碍和包容性城市议程的战略机遇”¹

新冠疫情加剧了残疾人面临的现有挑战和障碍。残疾人普遍存在的不利或歧视性的社会和经济条件，使他们处于贫困或极端贫困的境地，在灾害期间和之后很可能会增加²。需要采取基于人权的方法管理和减少残疾包容性灾害风险，加强残疾人对所有政策的设计、实施、监测和评估的参与，特别是在城市环境中。这反过来又需要有一个证据基础，包括健全的信息、分类数据、准则和其他工具，以支持灾害韧性的发展以及包容性的减少灾害风险政策、战略和计划。

同时，**城市灾害韧性记分卡**（“*城市记分卡*”）³这一工具旨在协助各国和地方政府监测、审查进展，并确定在地方一级实施仙台框架时可能遇到的挑战。它支持制定地方减少风险战略和计划（灾害韧性行动计划），是联合国减少灾害风险办公室（UNDRR）及其合作伙伴在 2020 年发起的**创建韧性城市 2030（MCR2030）**倡议的一部分⁴。这一多方利益相关者倡议通过宣传、知识和经验分享以及城市间的学习网络促进当地的灾害韧性。同时，它推动技术能力建设，连接多级政府，并通过推动当地减少灾害风险和抗灾战略的发展，促进战略伙伴关系。

¹ 城市发展中的无障碍性和残疾人包容性（2015）。残疾人权利公约秘书处，联合国经济和社会事务部社会政策和发展司，联合国人居署各办事处和秘书长残疾和无障碍问题特使提供了意见

² <https://www.undrr.org/publication/undrr-americas-caribbean-covid-19-brief-people-disabilities-face-covid-19-americas-and>

³ <https://mcr2030.undrr.org/disaster-resilience-scorecard-cities>

⁴ <http://mcr2030.undrr.org>

这个**残疾人包容性附件**作为城市记分卡的补充而制定，支持对地方政府在减少灾害风险方面设计、制定和实施残疾人包容性政策的能力进行评估。它将残疾人作为制定这些地方战略的一个组成部分，以在灾害风险方面加强城市，带来越来越强的灾害韧性和包容性。它响应联合国秘书长安东尼奥-古特雷斯的号召，他在 2019 年 6 月通过《联合国残疾包容战略》时指出，残疾人包容性是实现 2030 年可持续发展议程的核心，当我们为残疾人消除机会的偏见或障碍时，整个世界都会受益。⁵

它包括在**使城市具有灾害韧性的十项要点**⁶的每一项中考虑残疾人的具体标准，这些要点旨在支持《仙台减少灾害风险框架》在地方层面的实施。本附件连同两个贯穿性原则、**通过残疾人代表组织与残疾人进行的密切协商和积极参与**⁷以及**无障碍性**，旨在扩大记分卡流程的范围，并支持制定地方战略和计划，增强城市的灾害韧性和包容性。

共有 19 个问题/指标，每个问题/指标的分值为 0-3，其中 3 是可能的最高分。

建议在半天到一整天的多方利益相关者研讨会上使用。

更多背景和概念信息，请见本出版物末尾的附件部分。

⁵ <https://news.un.org/en/story/2019/06/1040231>

⁶ <https://mcr2030.undrr.org/ten-essentials-making-cities-resilient>

⁷ 根据《残疾人权利公约》第 4.3 条的规定



要点01：组织起来提升灾害韧性

增编 - 灾害风险治理中的残疾人包容性

“当残疾人参与决策过程时，它为确保政策、战略、方案和行动更有效地解决包容性的障碍和更有针对性地支持他们充分而平等的参与提供强有力的支持。残疾人对他们所面临的挑战有第一手经验，也更清楚可以做些什么来提高他们的权利和福祉。此外，残疾人及其代表组织的积极参与是转变态度和消除污名的一个关键部分。”

建立组织结构，确定必要的程序，以了解并采取行动，减少灾害暴露、影响和脆弱性。

- 在建立地方政府内部的协调场所或机制时，让多个行为者和部门参与进来，以确保所有利益相关者的认同，并让每个人都能参与其中。
- 在当选的地方官员中，在尽可能高的级别上（如市长）发挥强有力的领导作用，并积极致力于残疾包容性。
- 对地方政府各部门和单位进行宣传和培训，使其认识到在减少灾害风险中包容残疾人的重要性，以实现其政策和方案目标，形成有利的框架，促进必要的合作。
- 确保地方政府内部的所有审议工作都例行包括对灾害韧性的影响，确保正在实施的政策和法规对灾害韧性产生的影响也得到评估，并酌情采取行动。应促进残疾人、其家人和他们的组织参与此类审议，同时考虑到残疾的全面多样性，这些人在性别认同、种族和移民身份方面所代表的异质性或交叉性以及其它差异化因素。
- 与所有利益相关者群体接触并建立伙伴关系，包括各级政府（例如国家、州、市、县、区或其他分区，根据需要可包括邻近城市或国家）、民间社会、社区组织和私营部门。这种伙伴关系应包括残疾人组织和为残疾人服务的组织。

- 参与并学习其他城市的倡议和网络（例如城市对城市的学习计划、灾害韧性倡议、气候变化等）。这种交流应在残疾人沟通和有意义的参与方面具有包容性。除了与其他城市的交流外，还可以考虑与专注于社会和社区支持的联盟和网络进行交流，特别是那些专注于残疾人的联盟和网络，它们可以提供建议、技术指导和培训。
- 建立必要的战略、法律和法规，或将灾害韧性属性纳入现有政策，以避免产生新的风险并减少现有风险。扩大这些监管手段，以考虑、保护和赋予残疾人权力，并确保他们充分参与政策审查。
- 制定数据收集和管理的政策，使这些数据能够与所有利益相关者和公民共享，既尊重保密性，又能提高组织能力，管理和减少社区的风险。数据应采用国际公认的方法按性别、年龄和残疾进行分类，以确保一致性和可比性。
- 为所有公民建立报告机制，以获取关于灾害韧性的相关信息，促进透明度和问责制，收集投诉和反馈，随着时间的推移改进数据收集（例如考虑使用本记分卡等 UNDRR 工具），并允许与其他组织和一般公众分享信息。这类报告应包含衡量全社会包容性的明确指标。

问题1.1 不让任何人落下

问题	评论
总体规划（或相关的地方规划/战略）是否按照《仙台框架》和《残疾人权利公约》的倡导，将残疾人确定为风险管理的一个组成部分，并纳入其中？	<p>《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》在其指导原则中解决残疾问题，强调无障碍和包容性，承认残疾人作为变革推动者的有意义参与。</p> <p>《残疾人权利公约（CRPD）》解决减少灾害风险的基本方面。在《公约》最重要的条款中，我们想强调：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 第 5 条：缔约方应禁止一切基于残疾的歧视，保证残疾人得到平等和有效的法律保护，不受基于任何理由的歧视。 - 第 10 条：缔约方重申，每个人都有固有的生命权，并应采取一切必要措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上切实享有生命权。 - 第 11 条：缔约方承诺在紧急状况、灾害和灾难中向残疾人提供援助。 - 第 17 条：缔约方承诺在与他人平等的基础上提供对身心健全的保护。 <p>有必要通过登记册等机制来确认残疾人，这样就有可能从空间上、名义上和按残疾类型来了解他们的位置、隶属关系、联系方式和代表等关键因素，以便对他们进行识别。</p>

答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 地方计划将残疾人视为其不可分割的一部分，因为它通过有效参与的方式，在大多数（如果不是全部）措施、行动、项目和倡议中确定并包容他们。		
2 - 地方规划考虑到残疾人问题，并拥有残疾人识别机制，但尚未实现残疾人的包容或充分参与。		
1 - 地方计划包括残疾人，但没有识别、包容和充分参与的既定机制。		
0 - 地方计划在其措施、行动、项目和倡议中没有考虑到残疾人。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间

问题1.2 组织、协调和参与		
问题	评论	
在地方政府层面是否有指定协调人，其拥有决策能力和足够的资源来协调和解决减少灾害风险中的残疾包容？	<p>要考虑到以下因素：残疾人包容性是否是机构间和地方政府工作的一个组成部分？所有机构是否有一个明确的减灾组织结构图，其中包括残疾人组织和包容残疾人的减灾？市政当局内的每个机构或实体是否在残疾人包容方面有明确的、有据可查的角色，是否接受这一角色？是否明确规定了协调职能的资金分配？是否有促进残疾人参与减灾的倡议、战略和计划？</p> <p>多部门机制意味着一个在减灾方面促进残疾人参与和包容的跨学科和跨机构实体。</p>	
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 有指定的部门/多部门机制或市政协调中心，其拥有足够的人力和财政资源来有效地影响包容完备性和反应任务的定义。		
2 - 它存在并拥有足够的人力资源，但财政资源不足，影响有限。		
1 - 它存在，但人力和/或财政资源有限，对市政完备性和反应机制的影响很小。		
0 - 它不存在。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间



要点02：识别、理解和使用当前和未来的风险场景

增编 - 灾害风险场景中的残疾人包容性

拉美和加勒比地区残疾包容灾害风险管理网络 <https://desastresydiscapacidad.net/en> 指出，“事实证明，残疾人通常被排除在所有那些传统上被认为是灾害风险管理周期的阶段之外。在分析阶段，残疾人被忽视，不属于规划过程的一部分。”

地方政府应通过对可能发生的事件进行评估和设想，识别和了解其风险，并利用这些知识为决策提供依据。风险方案应至少在“最可能”和可能“最严重”（最坏情况）的情况下确定危害、暴露和脆弱性以及现有能力，特别注意以下方面：

- 多种危害如何结合，反复发生的小规模灾害事件（如果存在相关风险）如何随着时间的推移产生复合影响。对残疾人的影响应以相关统计信息和分类数据来衡量。
- 在风险分析中考虑到该地区残疾人的社会脆弱性和能力。
- 通过整合无障碍和残疾方面的考虑，确定人口、社区和家庭中暴露最多的部分。
- 识别重要的基础设施资产的风险以及随之而来的从一个系统到另一个系统的级联故障风险（例如当电力故障阻止抽水或削弱医院系统时）。这应包括直接或间接用于为残疾人提供服务或由残疾人提供服务的重要基础设施（庇护所、⁸康复或专门护理中心、具有包容性教育方案的学校等）。
- 以无障碍格式制作和出版详细说明上述各点的地图，以确保其对所有残疾人的无障碍性。

⁸ 庇护工场是具有法律地位的国家或私营协会实体，被认可为公共非盈利资产，其目的是生产商品和/或服务，其工作人员由身体和/或精神残疾者组成。
<https://discapacidadrosario.blogspot.com/2010/04/que-es-un-taller-prottegido.html#:~:text=The%20Protected%20Workshops%20are%20entities,disability%20f%20C3%ADsica%20and%20Fo%20minds>

这些场景应：

- 被用来帮助做出当前和未来的投资决策，以确保没有人被落下。
- 建立在寻求广泛的利益相关者（如种族群体、残疾人和其他）的意见的参与性进程之上。
- 定期更新，确保残疾人及其家人的有意义参与。
- 广泛宣传并用于决策目的以及更新响应和恢复计划。通信和信息应采用无障碍格式。
- 加强行动者的能力，包括部门实体和残疾人组织（双轨制）。

请注意，应对每种场景下的危害的行动在记分卡的其他部分列出，应与残疾人包容性相一致。

问题2.1 残疾包容性风险分析的设计和 risk 场景

问题		评论	
<p>地方政府是否制定了全面的、考虑到残疾人不同需求的多种灾害风险评估？</p> <p>是否以无障碍格式制定风险方案并以有意义的方式与残疾人分享？</p>		<p>《残疾人权利公约 (CRPD)》通过各种条款解决无障碍问题：</p> <p>第 9 条指出应以不同的形式向每个人提供信息，而且应让不同类型的残疾人理解。</p> <p>在第 3 条一般原则中：尊重残疾人的固有尊严和自主权、不歧视、参与、包容、平等和无障碍等基本概念是解释《公约》所载义务的指南。</p> <p>在关于无障碍的第 9 条中：缔约方必须确保通信和信息服务、交通、建筑物和其他结构的设计和建造，使残疾人能够在与其他人平等的基础上使用、访问或到达。</p> <p>风险场景应包括显示潜在影响的地理或地理参考信息 (地图)，这些信息应被用来确定差异化响应以充分考虑残疾人的需求。</p>	
答案		验证手段 (解释和证据)	
	3 - 残疾人是创建、审查和更新风险场景的一个组成部分。所有的风险方案都以无障碍格式提供，并以有意义的方式分享。		
	2 - 残疾人被纳入一些审查和更新风险方案的协商中，其中包括关于其位置的部分信息。风险场景没有以无障碍格式分享。		
	1 - 地方政府有残疾包容性风险方案，但在创建、审查和更新这些方案时没有纳入残疾人。风险场景没有以无障碍格式提供。		
	0 - 没有风险场景。		
促进残疾人包容性的行动		负责的实体	分配的时间

问题2.2 级联效应

问题	评论	
<p>地方计划是否包含残疾人口的信息，是否包含减轻灾害可能对他们造成的负面影响的措施，其中包括可能出现的级联故障造成的影响？</p>	<p>级联故障本质上是指雪球式反应中相互关联的事件，一个事件会引发另一个事件。一个城市基础设施的不同要素之间的级联故障（例如当电力系统故障导致水处理故障或其他基本服务的派生中断时）可以代表一个关键的脆弱性，除非以特定的方式识别，否则可能仍然是隐藏的，因此在应对灾害时可能成为不合意的冲击。</p> <p>根据残疾类型，人们可能需要用电设备或装置的支持，以满足生理需要（医疗设备）或特定的移动需求。这是一个级联效应的例子，可能直接和显著地影响残疾人。</p>	
答案	验证手段（解释和证据）	
	<p>3 - 地方规划中包含关于残疾人口的信息，并提出减轻灾害对他们的影响的措施，其中包括可能出现的级联故障造成的影响。</p>	
2 - 计划包含关于残疾人口的信息，并考虑了减轻灾害影响的措施，但没有考虑级联故障可能产生的不同影响。		
1 - 计划包含关于残疾人口的信息，但没有包括减轻灾害影响的措施。		
0 - 计划不包括关于残疾人口的信息。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间



要点03：加强财政能力，提高灾害韧性

增编 – 财政机制中的残疾人包容性

《世界残疾报告》（世卫组织，2011年）报告说，“在高收入国家，20%-40%的残疾人在日常活动中的援助需求通常得不到满足。在许多低收入和中等收入国家，政府无法提供足够的服务，商业服务提供商也无法提供，或者是大多数家庭无法负担。2002-04年世界卫生组织对51个国家的分析表明，残疾人比非残疾人更难获得医疗保健费用的豁免或减免。”

要点 3 涉及了解灾害的经济影响和投资于灾害韧性的必要性。它寻求确定和发展能够支持灾害韧性活动的财政机制。关键行动可能包括以下内容：

- 了解和评估灾害的可观成本（基于过去的经验并考虑到未来的风险）以及投资的相对影响来预防，而不是在恢复阶段产生更多费用。重要的是理解包容性可以拯救生命。
- 拨出预算，提供专用于此目的（即完全和专门用于提高灾害韧性所需的相关工程）的资金。这种资本必须考虑到残疾人，作为其中的一个组成部分。
- 分析社会保障体系，以了解它们如何促进残疾人的灾害韧性。促进能够应对灾害影响的包容性社会保护机制并与之合作至关重要。
- 在所有的规划过程、许可和资本支出决策中评估灾害风险水平及其影响，并相应调整这些决策。评估应包括残疾人及其组织的有意义参与。
- 为房主、低收入家庭、社区、公司、企业和公共部门建立激励机制，在减少风险方面进行投资（例如业务连续性计划、建筑改造等）。这种激励措施应鼓励促进和维护普遍的无障碍链⁹。
- 鼓励（如有必要则建立）对残疾人及其财产和生计的保险
- 拨出预算直接加强残疾人运动能力，从而支持其有意义地参与决策和长期执行减灾政策。

⁹ 根据西班牙标准化协会的 UNE 170001-1 标准，无障碍链是指独立、轻松、不受干扰地接近、访问、使用和离开任何空间或区域的能力。如果这些行动中的任何一项不能执行，链条就会被切断，空间或位置就变得难以访问。

问题3.1 包容性财务机制

问题		评论	
是否建立了内部或外部财政机制，以确保将残疾人纳入其设计、实施和评估的灾害韧性倡议的可持续性？		<p>《残疾人权利公约（CRPD）》解决基本方面。在《公约》最重要的条款中，我们想强调：</p> <p>- 第 5 条：缔约方应禁止一切基于残疾的歧视，保证残疾人得到平等和有效的法律保护，不受基于任何理由的歧视。</p> <p>不将残疾人纳入财务机制是一种随意的歧视行为，违反《公约》。</p>	
答案		验证手段（解释和证据）	
	3 - 地方灾害韧性战略/地方计划在设计、实施和评估中，将残疾人作为其财政机制的一个组成部分，同时保障用于这些目的的资金，并确保残疾人及其组织的有意义参与。		
	2 - 地方灾害韧性战略在其财政机制的某些组成部分中包含对残疾人的考虑。然而并不包括残疾人及其组织的有意义参与。		
	1 - 地方灾害韧性战略在其财政机制的某些组成部分中部分地包含对残疾人的考虑。不包括残疾人及其组织的参与。		
	0 - 它不存在。		
促进残疾人包容性的行动		负责的实体	分配的时间



要点04：追求有灾害韧性的城市发展

增编 - 土地使用/建筑规范中的残疾人包容性

2030 年议程包括 17 个可持续发展目标 (SDG)，其中 11 次明确提及残疾人，并通过其包容性语言进行了许多暗含提及。值得注意的是，可持续发展目标 11 旨在使城市更具包容性、安全性、灾害韧性和可持续性。

应评估建筑环境，使其具有韧性，并酌情符合普遍无障碍的最低标准。基于要点 2 中的场景和风险地图，为了促进无障碍和有灾害韧性的城市设计和发展，将包括以下内容：

- 对城市增长进行分区和管理或控制，以避免加剧风险条件 - 确定适合未来发展的土地，考虑到低收入群体，特别是残疾人及其家庭如何获得更合适的土地。
- 规划风险意识，设计和实施新的建筑、发展和基础设施，使用现有的/传统的技术，并确保维持普遍无障碍的最低标准以及适当的无障碍链。
- 如何解决非正规住区的需求，包括水和卫生设施、道路和废物管理等基本基础设施方面的不足。
- 制定和/或应用更合适的建筑规范，并利用这些规范来评估现有结构对潜在危害的抵御能力，根据预防和普遍无障碍措施进行适当的改造。
- 最大限度地利用创新和生态友好的城市设计方案，如不透水表面、绿色和遮阴区、蓄水区、通风廊道、消除城市障碍、维护无障碍链等，这些方案可以解决风险，减少对基础设施的依赖。
- 让利益相关者（包括残疾人、他们的家人和他们的组织）参与有关城市发展的适当、相称和参与性决策过程。
- 在新的开发过程中纳入示范性的通用设计原则，以及具有无障碍、有灾害韧性和可持续设计标准的规划过程。
- 对建筑标准和法规进行定期（或周期）更新，以考虑到不断变化的证据和风险数据，包括普遍无障碍的最低标准。

问题4.1 包容性的有灾害韧性的城市设计

问题		评论	
<p>残疾人是否有意义地参与到当地城市设计的开发中，以使其具有无障碍性、灾害韧性和包容性？</p>		<p>包容性城市设计有利于最大限度地利用城市设计解决方案，确保残疾人拥有足够的无障碍性。</p> <p>《残疾人权利公约》第9条解决无障碍问题，指出缔约方应采取适当措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上，无障碍地访问实体环境，使用交通工具，利用信息和通信，包括信息和通信技术以及系统，利用向公众开放或提供的其他设施和服务。</p>	
答案		验证手段（解释和证据）	
	3 - 地方规划规定残疾人有意义地参与创建、审查和更新城市设计。		
	2 - 地方规划定期将残疾人纳入城市设计的创建、审查和更新中。		
	1 - 地方规划在创建、审查和/或更新城市设计时有时纳入残疾人。		
	0 - 地方规划没有将残疾人纳入城市设计中		
促进残疾人包容性的行动		负责的实体	分配的时间

问题4.2 建筑规范和标准		
问题	评论	
是否有国家或城市的建筑规范或标准来解决残疾人的基础设施无障碍问题？	<p>《残疾人权利公约》第 9 条解决无障碍问题，指出缔约方必须确保通信和信息服务、交通、建筑和其他结构的设计和建造能够让残疾人使用、访问或到达。</p> <p>建筑规范和法规应包括建立实体环境最低标准的考虑因素，以使它们能被所有人理解和使用。</p>	
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 有关于残疾人通用设计和无障碍设施的建筑规范或标准是城市发展规划（总体规划或同等规划）不可分割的一部分，这些规范或标准在城市发展中得到系统的实施和评估。		
2 - 有关于残疾人通用设计和无障碍设施的建筑规范或标准是城市发展计划的一部分，但没有实施。		
1 - 在国家层面有关于残疾人通用设计和无障碍的建筑规范或标准，但在地方层面没有体现或实施。		
0 - 在国家或地方层面没有关于残疾人通用设计和无障碍的建筑规范或标准。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间

问题4.3 建筑规范和标准		
问题	评论	
促进残疾人基础设施无障碍的建筑规范和法规是否得到广泛实施和充分执行？	<p>《残疾人权利公约》第 9 条解决无障碍问题，指出缔约方必须确保通信和信息服务、交通、建筑和其他结构的设计和建造能够让残疾人使用、访问或到达。</p> <p>残疾人应该能够进入所有的建筑环境，这是他们平等参与社会的权利的一部分。</p>	
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 残疾人无障碍的建筑规范得到 100%的应用、实施和核查。		
2 - 建筑规范的应用和实施超过 50%。		
1 - 现有建筑标准的应用是部分的和/或不一致的（少于 50%）。		
0 - 没有实施建筑规范或标准的集中努力。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间

问题4.4 消除环境障碍

问题		评论	
地方规划是否考虑通用设计，如《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》所提倡的消除环境（实体、通信和信息）障碍？		<p>“通用设计”是指产品、环境、方案和服务的设计，使之在最大程度上为所有人所用，而不需要进行调整或专门设计。“通用设计”不应排除在需要时为特定的残疾人群体提供辅助设备。（CRPD，第2条）</p> <p>环境障碍往往限制或阻止残疾人充分参与社会、职业和娱乐活动。对于坐轮椅的人来说，环境障碍可能包括楼梯、狭窄的门道、沉重的门或高台面。残疾人最常遇到的家庭环境以外的环境障碍是缺乏建筑结构（如坡道、电梯）；视觉、触觉或听觉信号不足或不佳；以及缺乏适应性的交通工具等等。（来源：<i>Environmental Barriers. Preedy, V.R et al Handbook of Disease Burdens and Quality of Life Measures.(2010)..</i> https://doi.org/10.1007/978-0-387-78665-0_5593 and Giraldo-Rodríguez L, et al. Factors associated with environmental barriers of people with disabilities in Mexico.Rev Saude Publica.2019)</p>	
答案		验证手段（解释和证据）	
3 - 地方计划在每一项措施、行动、项目和倡议中都系统地考虑通用设计，如消除环境障碍。			
2 - 地方计划在许多措施、行动、项目和倡议中考虑通用设计，如消除环境障碍（多于50%）。			
1 - 地方计划在少量措施、行动、项目和倡议中考虑通用设计，如消除环境障碍（少于50%）。			
0 - 地方计划没有以任何方式考虑通用设计，如消除环境障碍。			
促进残疾人包容性的行动		负责的实体	分配的时间



要点05：保护自然缓冲区，加强自然生态系统的保护功能

增编 - 考虑到残疾人的生态系统服务管理

关于可持续城市和社区的可持续发展目标 (SDG) 11 旨在使城市和人类住区具有包容性、安全性、灾害韧性和可持续性，还提到获得住房和基本服务、安全的运输系统、普遍获得绿色空间和安全、包容、可负担和无障碍的公共空间、包容性城市化、文化和自然遗产、减少灾害和负面环境影响造成的损失和破坏，以及经济、社会 and 环境的衔接，这些必须包括在所有人的人权方法之下。

要点 5 旨在保护自然缓冲区，以加强自然生态系统的保护功能。相关的生态系统服务可能包括但不限于：水的保留或渗透、(重新)造林、城市植被、洪泛区、沙丘、红树林和其他沿海植被以及授粉。许多与城市灾害韧性相关的生态系统服务可能由地方政府自己的地理区域之外提供。

在《城市灾害韧性记分卡》中，这一要点涵盖以下几个方面：

- 作为地方减灾战略的一部分，承认、重视并受益于用于预防、保护和/或加强灾害风险的生态系统服务。
- 考虑在城市、流域和更大区域的农村地区设立自然缓冲区，并与那里的市政当局合作，建立土地使用规划的区域办法，以保护缓冲区。
- 预测气候趋势和城市化带来的变化，并开展规划工作，使生态系统服务能够承受这些变化，酌情通过使用绿色和蓝色基础设施加强这些服务。

这个版本的残疾人包容性附件不包含要点 5 的具体问题，但鼓励地方政府和有关各方根据当地情况寻求基于自然的解决方案，因为这些解决方案不仅更具成本效益，而且可以促进每个人的整体福祉，同时减少气候风险的负面影响。在设计、实施和评估减少灾害和气候风险的基于自然的解决方案时，应考虑到残疾人。



要点06：加强机构的灾害韧性

增编 - 机构能力中的残疾人包容性

资源的缺乏导致灾害风险的复杂性。提供培训和能力建设举措可以减轻这种负担。正规的教育计划有助于解决残疾相关领域专业人员的缺乏，而社区和社会工作者的培训计划则有助于克服地理上的障碍和劳动力的短缺问题。

必须确保所有与促进城市灾害韧性有关的机构都有必要的能力来有效地履行其职能。

这些机构酌情包括提供公共服务的国家、次国家和地方政府组织。根据地点的不同，这些服务可能包括水、电、电话、电视和互联网连接、医疗保健、教育、道路和公路运营和维护、垃圾/固体废物收集等，以及在紧急情况或灾害发生时自愿提供能力或设备的机构；工业设施的所有者和经营者、建筑物所有者（包括个人和公司）、非政府组织、专业、劳工和雇主组织以及文化和民间社会组织（见要点 7）。至关重要的是，残疾人包容性是上述机构定期培训和能力建设的一个强制性部分。同样重要的是，让特定的残疾机构参与进来，包括支持赋予残疾人权力的政府机构、非政府和非营利的残疾人组织（OPD）以及残疾专业人士和具有包容性风险管理专业知识的专业人士。

需要在减少灾害风险的关键领域发展或加强能力：了解风险、预防、减轻、应对和恢复规划，所有这些都采用残疾人包容性方法。在能力方面，需要考虑的因素有以下几点：

- 应发展或加强以下领域的能力和技能，但不限于此：减少、消除或克服环境障碍；将残疾问题纳入灾害风险管理，纳入危害&风险评估，纳入对灾害风险敏感的规划（包括空间和土地使用以及社会经济），将气候和灾害风险考虑纳入项目设计和项目评估。后者应包括工程设计、改造、协调、通信、数据和技术管理、救灾、复原和恢复、业务和服务连续性规划、灾后结构评估、社会心理需求评估以及残疾人和其他有不同需求的人（儿童和青年、老年人、文化少数群体和原住民、LGBTQI+等等，根据当地人口情况而定）的专有需求等方面。

- 在残疾人、其家人和 OPD 的有意义参与和充分积极的参与下，进行抗灾培训和能力建设，最好是以围绕减少灾害风险和确保业务和服务连续性的具体措施的案例研究为基础。应特别考虑到性别和赋予残疾妇女和女孩权力的方面。
- 制定和实施按性别、年龄和残疾分类的数据和信息管理框架以促进残疾包容性灾害风险减少和灾害韧性，从而在数据获取、收集、储存和传播方面建立一致性和规范化，同时考虑到保密守则和其他统计标准，使有关各方能够为常规能力发展进程获取、使用和重新使用这些数据。

对角色和责任的共同理解以及关于城市环境中包容性灾害韧性的公开和共享信息框架也是能力发展的重要因素。这与要点 1 中提出的观点有关。

问题6.1 灾害韧性建设和包容性

问题		评论	
<p>是否有涵盖残疾包容性灾害风险减少的关键方面的培训过程，并且残疾人和城市的所有部门（如地方政府、私营企业、非政府组织和社区）都可以参加？这些过程和活动的设计和传授是否有残疾人和 OPD 的积极参与？</p>			
答案		验证手段（解释和证据）	
	3 - 为所有的关键政府和非政府机构以及基于社区的行为者提供有意义的培训过程和活动，这些培训在残疾人和 OPD 的积极参与下设计和实施。		
	2 - 有一些关于减少灾害风险的培训过程和活动，其中有一些关于残疾人的考虑，仅有一些机构可以参加（无论是政府的还是非政府的），这些培训没有系统地进行，也没有让残疾人参与设计或实施。		
	1 - 有一些关于减少灾害风险的培训过程和活动，其中有一些关于残疾人的考虑，但这些都只对政府机构开放，它们的范围有限，而且没有让残疾人参与设计或实施。		
	0 - 没有关于残疾包容性灾害风险减少的培训过程。		
促进残疾人包容性的行动		负责的实体	分配的时间

问题6.2 无障碍语言		
问题	评论	
关于风险和灾害韧性的通信材料和信息是否以无障碍和易懂的形式提供，以确保残疾人包容性？	<p>“通信”包括语言、文本显示、盲文、触觉交流、大字报、无障碍多媒体以及书面、音频、纯语言、人工阅读和辅助及替代性通信模式、手段和形式，包括无障碍信息和通信技术；“语言”包括口语和手语以及其他形式的非口语语言（CRPD 第 2 条）。</p> <p>《残疾人权利公约》第 9 条规定，缔约方必须确保所有人都能获得信息。</p>	
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 所有信息和通信材料都可以用各种通信形式、语言和无障碍格式提供给残疾人，并使他们能够获得。这些都在残疾人和 OPD 的积极参与下设计。		
2 - 大多数信息和通信材料都以不同类型的语言和格式提供给残疾人并且无障碍，但残疾人和 OPD 都没有参与这些材料的设计。		
1 - 以某些语言或格式提供和获取的信息和通信材料数量有限。		
0 - 没有以每个人都能获得的格式提供信息或通信材料。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间



要点07：了解并加强社会的灾害韧性

增编 - 社会能力中的残疾人包容性

在 2013 年国际减灾日之际，以残疾人士与灾害为主题进行了一项关于残疾与灾害的全球调查，涉及来自 126 个国家的 5450 名受访者，其中 52% 为女性，48% 为男性，调查显示，在世界各地，残疾人表示他们的需求很少被询问，而 **50% 的受访者表示希望参与社区的灾害管理**。

确保了解和加强社会灾害韧性。本要点的关键建议是创造一个有利的环境，通过承认残疾人在减少灾害风险方面的独特能力和需要，促进相互支持的文化。要点 7 还鼓励公共部门、私营部门、社区和民间社会组织、基于人权的组织以及专门从事妇女和女童赋权、性别问题的组织、残疾人组织和其他在地方一级工作的组织之间的合作。

社会联系和互助文化有助于影响灾害的影响。社会联系应该是包容性的，促进不同利益相关者的广泛参与。

- 建立和保持包容性的社区应急小组，在残疾相关问题和其他相关主题方面进行培训。
- 让民间社会组织、残疾人组织、青年团体、宗教团体、工会、基层妇女组织、基于人权的组织和注重宣传的团体（例如倡导增强残疾人、儿童和青年、老年人、移民的能力和权利的组织 and 联盟）以及其他相关组织参与进来。
- 促进整体的多样性和包容性以支持决策，包括性别、原住民、种族、民族、移民、社会经济、地理、学术、专业、政治、性取向、性别认同考虑和生活经验等。
- 为社区团体提供教育、培训和支持，确保残疾人是其中不可或缺的组成部分。
- 向这些社区团体提供关于风险场景、现有反应能力以及因此而产生的潜在场景的明确信息。
- 在每个居民区进行正式和非正式的普查和调查，了解那些可能暴露在脆弱条件下，不太可能自救，因而在紧急情况下需要家庭成员或其他人帮助的人，并根据这些反应了解需求。

- 利用政府活动和公共宣传活动，如社会或福利服务机构以及办公室、警察局、图书馆和博物馆的访问，提高对残疾人融入社会的认识和理解，以提高灾害韧性。
- 让雇主成为与员工沟通的渠道（建立残疾人包容性）以提高对灾害相关问题的认识，规划业务连续性并进行任何必要的培训。
- 让当地媒体参与进来，加强能力建设（通过电视、印刷媒体、社交媒体等），使他们的广播能够无障碍地进行，并解决残疾包容性灾害韧性方面的问题。
- 利用移动系统（手机/平板电脑）和互联网（例如众包或传播与准备工作有关的数据），同时确保数字无障碍性。
- 将材料翻译成城市中使用的语言，并确保以无障碍格式提供。

问题7.1 残疾人组织的积极参与		
问题	评论	
残疾人组织 (OPD) 是否积极参与规划城市任何地区可能发生的灾害事件以及应对此类事件的工作？	<p>《仙台框架》在第 V(iii)段中指出，“残疾人及其组织在评估灾害风险以及设计和实施适合具体要求的计划方面至关重要，同时特别考虑到通用设计的原则。”</p> <p>在许多国家，有政府组织来领导制定有关残疾人的公共政策。尽管如此，在规划灾害和应急反应时，还需要考虑当地的政府和非政府组织。</p>	
答案	验证手段 (解释和证据)	
3 - 为城市相当一部分残疾人提供服务的社区组织和残疾人组织，正在积极参与潜在灾害事件规划，并在全市范围内对此类事件做出响应。		
2 - 有各种社区组织和 OPD 的参与，但这只限于特定的城市部门或规划或响应某些方面，有轻微的差距。		
1 - 主要的 OPD 支持提高认识的工作，但不积极参与规划或响应。		
0 - 在应急管理和救灾计划和活动中，几乎没有 OPD 的参与。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间

问题7.2 残疾人组织的能力建设		
问题	评论	
是否有由残疾人组织设计和为其设计的灾害风险减少培训计划？	社会脆弱性是灾前社会因素的结果，导致缺乏能力或功能来应对、响应紧急情况以及从其中恢复。社会脆弱性包括那些因社会环境而更有可能遭受过度伤害的人，如与年龄、性别、种族、疾病或医疗状况、残疾、文化程度或社会隔离有关的情况。	
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 系统地或经常地与 OPD 开展培训计划，至少每年两次。		
2 - 与 OPD 开展培训计划，但不频繁，最多每年一次。		
1 - 没有与 OPD 开展的培训计划，但有残疾人及其组织的信息。		
0 - 没有与 OPD 开展的培训计划，也没有残疾人及其组织的信息。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间



要点08：提高基础设施的灾害韧性

增编 - 基础设施灾害韧性中的残疾人包容性

目前世界上有一半的人口（35 亿人）生活在城市，估计到 2050 年这个数字将增加到三分之二（65 亿人）。如果我们考虑到世界人口的 15% 是残疾人，我们可以推断，目前城市人口中大约有 5.25 亿残疾人，到 2030 年将增加到 7.5 亿，到 2050 年将增加到 9.75 亿。然而，根据世卫组织《世界残疾报告》（世卫组织，2011 年），我们知道这个 15% 的比例本身也在增加，这主要是由于人口老龄化和全球慢性疾病的增加，如糖尿病、心血管疾病、癌症和精神健康障碍等因素。

评估关键基础设施系统的能力、充分性和关联性，如有需要根据要点 2 中确定的风险对其进行升级。

本要点涉及城市的关键基础设施系统如何应对不同的灾害情况，在这些灾害发生后的应急风险管理。这需要通过实施一系列的措施来解决，包括但不限于以下方面：

- 根据要点 2 中概述的场景，评估能力及其充分性。考虑到平行的基础设施可能受到的损害（例如，如果一条或两条出城的道路受阻，对疏散能力的影响）以及不同系统之间的联系（例如医院没有电或水的影响）。可以为此使用一些工具，如医院灾害风险管理中的包容性（使用西班牙文缩写 INGRID-H），¹⁰这是一种以残疾人为重点的医院包容性安全方法。
- 在参与基础设施建设的不同机构（包括私营部门）之间开展合作并建立联系，以确保在项目的优先排序、规划、设计和实施以及维护周期中充分考虑到灾害韧性。这种设计应具有包容性和无障碍性。
- 在招标和采购过程中，要包括经地方政府和利益相关者正式同意的关于灾害韧性、残疾包容性、性别考虑和无障碍的标准，并确保这些标准自始至终一致。

¹⁰ PAHO WHO https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51059/9789275120521_eng.pdf?sequence=9&isAllowed=y

- 就应急管理中使用的基础设施而言，评估“激增”能力（指应对因法律和秩序问题、死亡、疏散等而增加的工作量的能力）。
- 残疾人应该能够利用这里描述的各种关键基础设施。如果存在环境障碍造成的困难，应予以解决和纠正。在康复中心、紧急庇护所和类似的情况下，必须注意不要创造隔离或歧视的条件。
- 在紧急和灾害情况下，在专门用于疏散、避难所和生活或会议空间的区域，保护人们免受暴力侵害，包括重点关注性别平等、儿童和青年、残疾人和老年人，并确保他们的不同需求得到满足。

问题8.1 免受暴力侵害		
问题	评论	
是否正在与残疾人组织进行有意义的协商，制定应急计划，以保护残疾人和其他群体免受暴力侵害，并满足他们在灾后生活和会议场所的需求？	<p>在紧急和灾害情况下，必须在专门用于疏散、避难所和共居空间的区域保护人们免受暴力侵害，包括重点关注性别、儿童和青年、残疾人和老年人，并满足他们的不同需求。</p> <p>灾后的共居空间是指疏散区、临时庇护所或避难所、人道主义援助分配线、流离失所情况等。</p>	
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 应急计划包括所有保护残疾人的措施，保证他们在紧急情况和灾害期间在疏散、庇护所和共居空间免受暴力侵害，同时满足他们的不同需求和整体福祉。		
2 - 应急计划包括一些措施来保护残疾人，在紧急和灾害情况下保护他们在疏散、避难所和共居空间免受暴力侵害，同时满足他们的一些不同需求。		
1 - 应急计划中很少有措施来保护残疾人，在紧急情况和灾害下保护他们在疏散、避难所和共居空间免受暴力侵害，没有具体解决他们的不同需求。		
0 - 应急计划不包括紧急情况和灾害期间对残疾人的保护措施。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间



要点09：确保有效的灾害响应

增编 - 灾害响应中的残疾人包容性

根据 2013 年纪念国际减灾日的调查，只有 20%的残疾人能在突发灾难时立即无障碍地撤离，其余的人在撤离时有一定的困难，6%的人根本无法撤离。如果有足够的时间，能够毫无困难地撤离的人的比例将上升到 38%。即便如此，58%的残疾人表示，他们仍然会有一些或很大的疏散困难，4%的人仍然无法撤离。调查还显示，71%的受访者没有个人防灾计划，只有 31%的人总是有人帮助他们撤离，13%的人没有人帮助他们。只有 17%的受访者知道他们的城市、城镇或社区有灾害管理计划，只有 14%的受访者说他们被询问过。

地方政府应建立并定期更新应急和准备计划，并通过要点 1 中概述的结构传达给所有利益相关者（特别是其他各级政府和邻近城市、基础设施运营商和社区团体）。应急计划应包括法律和秩序以及为风险最大的人群（包括残疾人）提供食物、水、医疗用品、住所和主要物品（例如用于住房维修）。

- 开发和安装检测和监测设备和预警系统，同时铭记这些设备必须具有包容性和无障碍性，以考虑到不同类型的残疾，向所有社区群体和利益相关者（包括残疾人）提供有效的通信系统。
- 定期进行培训演习，涵盖整个应急“系统”的所有方面，包括社区和志愿者考虑。这种演习和制度应具有包容性。
- 将各种专业团体（工程师、承包商、OPD、具有残疾问题专业知识的卫生专业人员、社会工作者等）纳入应对准备工作，以便让他们切实有效地参与准备、应对和恢复行动。
- 协调和管理援助机构的应对活动和投入。
- 事先确保建立一个可行的机制，以便在灾害发生后迅速、合理和透明地支付资金（要点 10）。
- 为救灾和恢复活动分配和保护充足的应急资金（要点 3）。

问题9.1 包容性检测、监测和早期预警

问题		评论	
<p>地方政府是否有为残疾人有效工作的预测和监测设备、多种灾害预警系统和/或任何相关的通信系统，同时考虑到不同类型的残疾情况？</p>		<p>《仙台行动框架》在减少灾害风险的背景下处理残疾问题，强调无障碍性和包容性，同时赞赏残疾人的有意参与。</p> <p>《残疾人权利公约 (CRPD) 》解决减少灾害风险的基本方面。在《公约》最重要的条款中，我们想强调：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 第 10 条：缔约方重申，每个人都有固有的生命权，并应采取一切必要措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上切实享有生权。 - Art.11:缔约方承诺在紧急状况、灾害和灾难中向残疾人提供援助。 	
答案		验证手段 (解释和证据)	
	3 - 地方政府拥有作为预警系统一部分的预测和监测设备，以及一个对全体居民有效的通信系统，充分考虑到残疾人的不同需求和条件。		
	2 - 地方政府拥有作为预警系统一部分的预测和监测设备以及对大多数 (例如，50-75%) 人口中的残疾人有效的通信系统。		
	1 - 地方政府拥有作为预警系统一部分的预测和监测设备，同时还有一个通信系统，对人口中的不到一半残疾人有效。		
	0 - 没有采取具体措施来确保预警系统对残疾人有效发挥作用。		
促进残疾人包容性的行动		负责的实体	分配的时间

问题9.2 演习		
问题	评论	
地方政府是否每年进行包括残疾人口及其组织的演习或模拟活动？	<p>演习与地方上的公众参与和能力建设关联。见要点 6。</p> <p>特定紧急情况的演习可以用其他当地活动来补充，也可以用较低等级的紧急事件版本（例如小洪水、小地震等的影响）来补充，以便：</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 练习应急反应的各个方面，如人群控制。 <input type="checkbox"/> 测试潜在疏散路线的运输能力。 <input type="checkbox"/> 评估访问和响应时间，等等。 	
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 在最有可能和最严重的情况下，由不同的专业人员（包括 OPD）进行一系列高度现实的演习，并进行验证和共同领导，包括残疾人的特殊需求。		
2 - 每年或定期对几种场景进行演习，有时会涉及到 OPD，演习内容包括残疾人的一些特殊需求。		
1 - 部分练习为特定目的而进行。这些场景有限，在有限程度上包括残疾人。		
0 - 没有包括残疾人的练习。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间

问题9.3 宣传活动和多场景演习		
问题	评论	
地方政府是否开展提高认识运动和/或多种灾害演习，以帮助提高在需要撤离、搜索和救援、庇护所管理等紧急情况下残疾人的不同需求可见度？		
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 是，针对不同类型的紧急情况，定期开展运动和演习，对残疾人、其家人和OPD 以及救援人员和急救人员进行培训，并有专家名录以及为满足不同需求而配备的庇护所和其他设施。		
2 - 有执行，但不是定期执行。但当地政府有一份受过培训的搜救专家最新名录和一份庇护所要求清单。		
1 - 有执行，但不是定期执行。当地政府没有受过培训的搜救专家名录，也没有庇护所要求清单。		
0 - 从未做过		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间



要点10：加快恢复，更好地重建

增编 - 恢复/重建中的残疾人包容性

据（[LAC DiDRR 网络](#)）：“在恢复阶段，残疾人被排除在决策之外，他们的特殊需求被忽视。”

地方政府应确保根据确定的风险制定充分和适当的计划，并在任何灾害发生后，将受影响的人的需求置于恢复和重建的中心，以便在他们的支持下设计和实施重建工作。

更好地重建是仙台框架和十项要点的关键因素。残疾包容性重建对灾害韧性至关重要。灾难发生后，有必要：

- 确保受影响社区（包括原有的残疾人以及在事件中受伤的人）的需求被置于恢复和重建工作的中心，积极参与设计和实施有助于基础设施、资产和生计恢复的计划。
- 收集、系统化并公布残疾人在过去灾害情况下的经验以及使用这种方法形成的应对工作的良好做法。
- 负责规划的人应确保恢复方案与长期的优先事项相一致，包括不遗漏任何人以及受灾地区的可持续发展。在相当大的程度上，恢复和重建可以在灾害发生前就进行规划。*在所有阶段都必须考虑残疾人包容性*。这是更好地重建、更有包容性和更有灾害韧性的根本。

问题10.1 包容性重建和恢复		
问题	评论	
灾后重建和恢复的目的是否是通过残疾人组织的有意义参与，建立更加无障碍和包容的社会？	<p>在重建和恢复过程的所有阶段都必须考虑将残疾人和其他弱势群体纳入其中。</p> <p>《仙台框架》第五点“利益相关者的作用”第三子点指出，“残疾人及其组织在评估灾害风险以及设计和实施适合具体要求的计划方面至关重要，同时特别考虑到通用设计的原则。”</p>	
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - OPD 和其他提供社会保护服务的行为者积极参与重建和恢复过程，并将民众，特别是残疾人、妇女和女孩以及其他面临风险的大多数群体的不同和交叉的需求纳入其中。		
2 - OPD 和其他提供社会保护服务的行为者部分参与重建和恢复过程，不同的和多样的需求在很大程度上被纳入其中。		
1 - OPD 和其他提供社会保护服务的行为者 <i>临时</i> 参与重建和恢复过程，不同的需求被略微纳入。		
0 - OPD 和其他提供社会保护服务的行为者不是重建和恢复过程中的积极参与者。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间

问题10.2 经验教训汇编		
问题	评论	
是否有明确的程序，以便从灾害事件后的失败中学习，特别是关于残疾人的参与/影响，同时考虑到其他因素，如性别、年龄、收入和地理分布？是否有明确而有效的机制/程序将这些经验教训纳入重建项目的设计和和实施？	评估紧急情况或灾难后的反应和改进的机会（即更好地重建），对规划和实施重建工作有很大帮助；将残疾人纳入其中，为改进系统和服务提供了机会，同时也使其更具包容性和代表性，同时能避免或减轻未来的灾害风险。	
答案	验证手段（解释和证据）	
3 - 已建立明确的程序，从任何特定的灾害或紧急事件中学习，特别是关于残疾人的参与和从这些事件的不同影响中学习。地方政府承担了这一责任，并建立了明确而有效的机制和程序，将这些经验教训纳入重建项目的设计和和实施。		
2 - 有系统地学习和传播经验教训的程序，以便在灾害事件发生后确定改进的机会，特别是在残疾人和其他弱势群体的参与和/或影响方面，但这种知识来自于市政府以外的行为者。		
1 - 关于残疾人的参与和/或对残疾人的影响的某些经验教训得到学习和分享，但不是以系统或有意义的方式。		
0 - 经验教训没有计划或制度化，或者由特定的目的产生并取决于特定个人的主动性。		
促进残疾人包容性的行动	负责的实体	分配的时间

附件1：术语

以下词汇表中的定义来自于《残疾人权利公约》《国际残疾功能和健康分类（ICF）》以及开放式政府间专家工作组（OIEWG）关于减少灾害风险的指标和术语¹¹。

无障碍性	无障碍性是指给每个人平等的机会。如果不能使用社区中的设施和服务，残疾人将永远无法完全融入。这些问题包括：楼梯、缺乏盲文和手语等无障碍形式的信息以及以残疾人无法理解的形式提供的社区服务。
障碍	一个人的环境中限制功能和导致残疾的所有因素，无论其存在与否。
建筑规范	一套旨在规范结构的设计、施工、材料、改造和使用等方面的条例或法规及相关标准，这些是确保人类安全和福利所必需的，包括抗倒塌和抗破坏能力。
能力 (* 根据 ICF 的信息 (**) 根据 UNDRR 提出的术语。	它是一种“结构”，作为限定词，表明一个人在特定时间内，在活动和参与所包括的某个领域中所能达到的最高功能水平。能力是在一个统一或标准化的环境中测量的，因此反映了个人适应环境的能力。环境因素部分可以用来描述这种统一或标准化环境的特点。 一个组织、社区或社会内所有的力量、属性和资源的结合，以管理和减少灾害风险并加强灾害韧性。**
通信	“通信”包括语言、文本显示、盲文、触觉交流、大字体、无障碍多媒体设备以及书面语言、听觉系统、普通语言、数字化语音媒体和其他辅助或替代性通信模式、手段和形式，包括无障碍信息和通信技术。
残疾	残疾是一个不断发展的概念，由残障人士与阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和有效地参与社会的态度和环境障碍之间的相互作用导致。
灾害风险管理	灾害风险管理是应用减少灾害风险的政策和战略来预防新的灾害风险，减少现有灾害风险和管理残余风险，有助于加强灾害韧性和减少灾害损失。

¹¹ https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf

减少灾害风险	减少灾害风险的目的是预防新的和减少现有的灾害风险以及管理残余风险，所有这些都有助于加强灾害韧性，从而实现可持续发展。
响应	在灾害发生前、发生中或发生后立即采取的行动，以拯救生命、减少健康影响、确保公共安全和满足受影响人群的基本生存需求。
残疾人权利公约 (CRPD)	联合国国际人权文书或国际人权法，旨在保护残疾人的权利和尊严。《公约》缔约方有义务促进、保护和确保残疾人充分享有人权，并确保他们在法律面前享有完全平等。
语言	既指口语，也指手语和其他形式的非语言通信。
缓解	减少或降低危险事件的不利影响。
参与	它是人在生活情境中的参与。它代表了社会对运行的看法。
残疾人	残疾人包括那些在身体、精神、智力或感官上有长期损伤的人，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和有效地参与社会。
完备性	政府、响应和恢复组织、社区和个人发展的知识和能力，以有效地预测、响应可能的、即将发生的或当前的灾害影响并从中恢复。
恢复	恢复或改善受灾害影响的社区或社会的生计和健康以及经济、物质、社会、文化和环境资产、系统和活动，符合可持续发展和“更好地重建”的原则，以避免或减少未来的灾害风险。
灾害韧性	暴露在危害下的系统、社区或社会及时有效地抵御、吸收、容纳、适应、转化危害影响和从中恢复的能力，包括通过风险管理来保护和恢复其基本结构和功能。
参与限制	这些是个人在参与生活情景时可能遇到的问题。参与限制的存在通过将该人的参与与同一文化或社会中没有残疾的人的预期参与相比较来确定。

灾害风险评估	一种定性或定量的方法，通过分析潜在的危险和评估现有的暴露和脆弱性条件，确定灾害风险的性质和程度，这些条件加在一起可能会损害人、财产、服务、生计和他们所依赖的环境。
通用设计	“通用设计”是指产品、环境、方案和服务的设计在最大程度上可供所有人使用，而不需要进行调整或专门设计。“通用设计”并不排除在必要时为特定的残疾人群体提供辅助技术。
脆弱性	由实体、社会、经济和环境因素或过程决定的条件，这些条件增加了个人、社区、资产或系统对危害影响的敏感性。

附件2：城市或地方政府概况

除了有关城市或地方政府的一般信息外，为了确保残疾人被纳入地方规划进程，还必须有量化信息和准确的最新数据，以促进循证决策。仙台框架和联合国会员国确定的指标要求按性别、年龄、残疾、收入水平等进行数据分类。

建议收集以下信息：

城市概况	总人数和/或占总人口的百分比	信息来源
残疾人口（估计发生率）		
按收入（低于贫困线）分列的信息		
按性别分列的信息		
按年龄分列的信息		
按残疾类型分列的信息（身体损伤、感官损伤、认知损伤、智力损伤、精神疾病和某种形式的慢性病）。		
按居民区或街区分列的信息		

评论：缺乏与一般残疾人口有关的统计数据（特别是缺乏可靠的数据）可能是一个挑战。除其他因素外，统计上的困境是由于使用的方法并非总是标准化的，缺乏家庭层面的分类数据以及这些数据的保密性。由于一些不同的原因，并非所有国家都有残疾发生率数据，而且往往缺乏地方一级的理想分类水平。尽管如此，一些地方政府确实有这样的数据。因此，为了统计和收集有关残疾人口的数据以及界定残疾的类型和程度，不妨考虑华盛顿小组关于功能的问题¹²以及世界卫生组织（WHO）和世界银行开发的残疾调查模型等家庭调查工具。¹³另一方面，如果没有这些数据，可以使用以下据进行估计：a）世界卫生组织《世界残疾报告（2011年）》中的数据，¹⁴该报告估计全球有某种形式残疾的总人口比例为15%，或b）如果这些数据是

¹²https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/Documents/Questions/Washington_Group_Questionnaire_2_-_WG_Extended_Set_on_Functioning.pdf

¹³<https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/model-disability-survey>

¹³<https://www.who.int/publications/i/item/9789241564182>

通过全国人口普查或调查获得的¹⁵（尽管地方上的数据很敏感），可以进行统计预测。获得的数据可能并不完全准确，但它仍将提供一个估计值，有助于以更包容的方式指导地方工作。

此外，为了更好地了解残疾人面临的不同风险和可能的影响，有必要对他们的情况进行定性评估，确定这些人及其家庭的生活条件，残疾人面临的障碍以及他们在过去灾害或紧急事件中的经验和教训。建议与参与残疾人社会保护的公共职能部门以及残疾人组织（OPD）共同收集此类信息。

城市/地方政府中的残疾人状况		
社会经济状况	他们面临的主要障碍	过去的灾害经历

利益相关者和团体的信息

请列出为收集信息做出贡献的相关团体及其代表；请说明是否有残疾人组织和/或为残疾人服务的组织参与。

相关群体信息（利益相关者信息）		
名称	组织类型	联系方式

评论：残疾人组织（OPD）是灾害韧性的关键角色。

¹⁵ 如果两者都有，最好是使用全国性的残疾调查，因为人口普查中有关残疾的问题数量可能有限，而且调查方法可能是基于损伤而非功能；因此，这种调查可能更有可能提供更复杂和详细的人口特征分析。

附件3：其他信息

背景信息

全球城市化预测（联合国经社部，2014）估计，到2050年，近9.4亿残疾人将生活在城市，占62.5亿城市居民的15%。¹⁶ 根据《世界残疾报告》（世卫组织，2011年）¹⁷，全世界有超过10亿人（即世界人口的15%）患有某种形式的残疾；其中有近2亿人在功能上遇到重大困难¹⁸。报告还强调：“在世界各地，与非残疾人相比，残疾人的健康状况更差，教育成就更低，经济参与度更低，贫困率更高。这部分是因为残疾人在获得我们许多人长期以来认为理所当然的服务方面遇到障碍，包括健康、教育、就业和交通以及信息。这些困难在条件更差的社区更加严重”（世卫组织，2011年）。此外，事实证明，灾害极大地恶化了残疾人生活的不利条件。

联合国残疾包容战略¹⁹（UNDIS）是秘书长在2018年4月发起的一个进程的产物，目的是加强全系统的残疾人无障碍性和残疾人权利主流化（联合国，2018年）。它根据对联合国系统迫切需要改善其在残疾问题上的表现的认识而构思。联合国残疾包容战略寻求支持会员国实现2030年可持续发展议程，不让任何人落下，并通过联合国的所有支柱帮助那些最落后的人。根据联合国残疾包容战略，将基于人权的残疾方法主流化，加上其他具体措施，将把残疾人的关切和经验定位为政治、经济和社会领域政策和方案设计、实施、监测和评价的一个重要方面，让残疾人在与其他人平等的基础上受益。

2015-2030年仙台减少灾害风险框架²⁰呼吁全社会参与减少灾害风险的过程并协作，需要多部门、包容性和无障碍的减少灾害风险做法。它还促进各级政府和相关利益相关者（包括残疾人）在设计和实施减少灾害风险政策、计划和标准方面的互动。几年来，联合国减灾办一直在促进在主流进程和政策中对残疾人、性别、文化和其他历史上风险最大的群体采取包容性的方法；积极协调努力，根据《仙台减少灾害风险框架》的指导原则，将残疾包容性方法纳入该框架的实施。

¹⁶ <https://www.un.org/en/development/desa/publications/2014-revision-world-urbanization-prospects.html>

¹⁷ <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44575>

¹⁸ 根据世界卫生组织《世界残疾报告》中的《国际功能、残疾和健康分类（ICF）》的信息。报告将功能和残疾理解为健康状况与个人和环境等背景因素之间的动态互动。

¹⁹ <https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/>

²⁰ <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

2013 年，一项涉及五千多名受访者的关于残疾和灾害的全球调查²¹显示了残疾人在发生突发灾害事件时立即顺利撤离所面临的困难（只有 20% 可以做到），缺乏个人撤离计划（71%没有），对其所在城市/城镇/社区存在的灾害管理计划缺乏了解（只有 17%知道，只有 14%被询问过）。在取得这些成果后，玛格丽塔·瓦爾斯特倫（2008-2015 年担任联合国减少灾害风险助理秘书长）说：“这项调查的结果令人震惊。它清楚地揭示出大量残疾人在灾难中受苦和死亡的关键原因是他们的需求在大多数情况下被官方规划过程忽视和忽略。他们的生存和安全往往完全依赖于家人、朋友和邻居的善意。”

参照《残疾人权利公约》²²（CRPD）充分有效参与和融入社会的原则，残疾人必须有机会在与其他人平等的基础上积极参与所有政策和方案的决策过程，参与提出国际发展问题的论坛。《公约》第 11 条规定：*缔约方应根据国际法（包括国际人道主义法和国际人权法规定的义务）采取一切必要措施，确保在危险情况下（包括在武装冲突、人道主义紧急情况 and 发生灾害时）对残疾人提供保护和安全。*

根据拉美和加勒比地区残疾包容灾害风险管理网络，“已经证明，残疾人通常被排除在灾害风险管理的所有常规阶段之外。在分析阶段，残疾人被忽视，不属于规划过程的一部分。在减少阶段，残疾人实际上被排除在预警和报警系统、应急计划和能力发展过程之外。在响应阶段，信息和通信系统不足，撤离过程中没有考虑到残疾人的具体需求，临时庇护所往往缺乏无障碍的基本条件。最后，在恢复阶段，残疾人被排除在决策之外，他们的特殊需求被忽视。”²³

²¹ 作为 2013 年国际减灾日的一部分，这项调查的主题是“与残疾人和灾害一起生活”，涉及来自 126 个国家的 5450 人，其中 52%为女性，48%为男性。调查显示，在世界各个角落的残疾人表示，他们很少被询问关于他们的需求。事实上，只有 20%的人可以在突发灾难时立即毫无困难地撤离，其余人可以这样做，但有一定程度的困难，6%的人根本无法撤离。如果有足够的时间，能够毫无困难地撤离的人的比例将从 20%上升到 38%。即便如此，58%的残疾人表示，他们仍然会有一些或很大的疏散困难，4%的人仍然无法撤离。这项开创性调查还显示，71%的受访者没有个人防灾计划，只有 31%的人总是有人帮助他们撤离，13%的人没有人帮助他们。只有 17%的受访者知道他们的城市、城镇或社区有灾害管理计划，只有 14%的受访者说他们被询问过。同时，50%的受访者表示希望参与社区灾害管理，另有 21%的人不确定，24%的人表示不知道。

²² <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>

²³ <http://desastresydiscapacidad.net/en>

为本附件的目的提出的第一条交叉原则涉及**有意义的参与**。《残疾人权利公约》认为残疾人包括那些在身体、精神、智力或感官上有长期损伤的人，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和有效地参与社会。它呼吁各缔约方让残疾人充分和有效地参与和融入生活的各个领域；通过适当的立法、行政和其他措施，为残疾人提供最高程度的自主所需的社会、经济、教育、文化、卫生、技术和其他手段。有意义的参与还意味着承认残疾人的多样性，不仅是指残疾本身，还有性别、年龄、种族、民族、收入水平、地理因素和其他方面以及这些分类之间的交叉性。

关于地方一级的包容性灾害韧性战略，残疾人作为权利拥有者的有意义参与应出现在每一项行动、组成部分和活动以及方案编制的所有阶段（评估、规划、实施、评价），尊重自主和自我代表的原则。²⁴在这些过程中，残疾人的自我代表也可以通过残疾人组织（OPD）进行。

这里提到的第二个交叉原则是：**无障碍性**。为使有意义的参与有效，必须确定残疾人面临的障碍，并寻求不同行为者群体的积极和代表性参与。为此，必须确保信息和开展活动的实际场所的充分和及时访问。地方政府还应该保证参与是安全的、有尊严的，并促进独立和自主。

换句话说，只有在全面考虑无障碍性的情况下，才能实现残疾人及其组织的有意义参与。这样一来，残疾人将积极参与制定包容性的地方战略。

²⁴ 残疾人的自我代表鼓励他们参与决策空间；建议确定已经发展了残疾人可见性进程，促进了自我代表以便由残疾人自己表达他们的要求、关切和主张的地方机构、进程、组织等。

范围

这个**残疾人包容性附件**应与《城市灾害韧性记分卡》一起使用²⁵。它的目的是促进城市环境中的包容性和无障碍性，使残疾人不被落下。因此，这里建议的改编符合通用设计的 7 项原则。²⁶虽然包容性原则很广泛，但本文件基于《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》中概述的关于“利益相关者”角色的指导原则。²⁷就目前的目的而言，实施本附件的出发点是关注残疾人，认识到他们的需求是有差异的，包容性要求特别注意确保充分考虑这种有差异的需求和贡献。

监管框架

联合国会员国在 2015 年通过了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》以实现“大幅减少灾害风险和生命、生计和健康损失以及个人、企业、社区和国家的经济、物质、社会、文化和环境资产的损失”。《仙台框架》²⁸还指出：

“减少灾害风险需要全社会的参与和合作。它还需要赋权和包容、无障碍和非歧视性的参与，特别关注受灾害影响过大的人，尤其是最贫穷的人。在所有的政策和实践中应纳入性别、年龄、残疾和文化观点，并应促进妇女和青年的领导力。在这种情况下，应特别注意改进有组织的公民志愿工作。”（第 19d 段）

“减少灾害风险需要在公开交流和传播分类数据（包括按性别、年龄和残疾分列的数据）以及易于获取、最新、可理解、基于科学、不敏感的风险信息并辅以传统知识的基础上采取多灾害方法和包容性风险知情决策。”（第 19g 段）

²⁵ <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/article/disaster-resilience-scorecard-for-cities>

²⁶ 公平使用、使用的灵活性、简单直观的使用、可感知的信息、容错性、低体力劳动以及接近和使用的尺寸和空间。

²⁷ <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

²⁸ 分别见第三节《指导原则》和第五节《利益相关者的角色》

“关键是赋予妇女和残疾人权能，以公开领导和促进性别平等和普遍无障碍的响应、恢复、复原和重建方法。灾害表明，需要在灾害发生前筹备的恢复、复原和重建阶段是更好地重建的关键机会，包括将减少灾害风险纳入发展措施从而使国家和社区能够抵御灾害。”（第 32 段）

“残疾人及其组织在评估灾害风险以及设计和实施适合具体要求的计划方面至关重要，同时考虑到通用设计原则等因素。”（第 36iii 段）。

《**残疾人权利公约 (CRPD)**》指出，缔约方应保障残疾人的政治权利和在与他人平等的基础上享有这些权利的机会，在这方面应积极促进残疾人在不受歧视和与他人平等的基础上有效和充分参与公共事务的环境，并鼓励他们参与公共事务（《残疾人权利公约》第 29 条）。

《**达卡宣言**》²⁹旨在“加强各国政府（地方和国家）、发展机构、联合国、非政府组织、社区组织、残疾人、残疾人组织（OPD）、专业人士、积极公民、学术机构、私营部门和其他主要利益相关者之间的合作，共同努力，确保在各级有效实施《仙台框架》内的包容性，以减少残疾人的脆弱性，预防和减少灾害的后果。”³⁰

这个**残疾人包容性附件**也与**可持续发展目标**有关，³¹特别是在对减少不平等的可持续发展目标 10 的响应上。重要的是，优先考虑减少不平等和脆弱性的国家和地方政府，在危机发生时能更好地应对这些需求。

²⁹ <https://www.preventionweb.net/news/dhaka-call-inclusion-drr>

³⁰ <http://dkconf18.modmr.gov.bd/wp-content/uploads/2018/05/Dhaka-Declaration-2018.pdf>

³¹ 目标 4 是关于包容和公平的优质教育和促进全民终身学习的机会；目标 8 是促进持续、包容和可持续的经济增长，为所有人提供充分的生产性就业和体面的工作；目标 10 是努力减少国家内部和国家之间的不平等，方法是赋予所有人（包括残疾人）权力并促进社会、经济和政治包容；目标 11 是使城市和人类住区具有包容性、安全性和可持续性；目标 17 按残疾分列。来源：<https://www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/sustainable-development-goals-sdgs-and-disability.html>

概念框架

对残疾的理解在概念上从医学和社会模式演变而来，前者认为残疾是疾病、创伤或健康问题的后果，后者则是一个社会问题。残疾目前被理解为是个人、环境和社会的各种特定因素相互作用的结果，与上文提到的《残疾人权利公约》中的环境障碍概念更为接近。

从人权的角度来看，有人提出，人类关系中存在的歧视性、文化和社会排斥性做法，构成了残疾人发展的障碍，使他们处于不利地位，加剧了他们的脆弱状况。

影响残疾人的障碍包括一些因素，如无障碍的物理空间和环境，缺乏适当的辅助技术，人们对残疾的根深蒂固的污名和消极态度，缺乏或阻碍残疾人参与生活的各个领域的服务和政策。这些障碍因贫困、营养不良、流行病、暴力、移民、文盲和失业等情况而加剧。在这个意义上，本文提出消除态度、社会、物理、城市、建筑、通信和信息方面的障碍。重点是需要建立所有人都能使用的环境和社会服务，以便他们在自决的基础上决定自己的发展进程。

由于残疾有不同的类型，建议咨询相关部门使用的官方分类，或通过每个国家的卫生部门咨询。在不影响这一点的情况下，我们可以提到一些例子：

- 身体残疾
- 感官障碍
- 精神或智力残疾。

通过这种方式，人们将清楚地了解不同类型的残疾和每个国家就残疾问题制定的准则。

附件 1 提供了与残疾和减少灾害风险有关的术语的共同定义。

致谢

本附件借鉴了多位专家的经验 and 知识。 *ONG Inclusiva* 的 Carlos Kaiser 起草了本文件的第一版。联合国减灾办美洲和加勒比地区办事处的 Jennifer Guralnick、Johanna Granados Alcalá 和 Clément Da Cruz 提供了总体协调和技术考虑，Adriana Campelo 和 Cristóbal López Maciel 提供了审查支持。

提供意见的还有：

- Stefanie Dannenmann-Di Palma，联合国减灾办
- Amélie Teisserenc (人文与包容，H&I)
- Mario Puruncajas (拉美残疾人及其家庭非政府组织网络，RIADIS)。
- Alberto Gómez Susaeta (Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V., ASB)
- Santiago Tarapues (联合国减灾办顾问)
- Antony Duttine (泛美卫生组织，PAHO)
- Gordon Rattray (欧洲残疾人论坛)

本附件的版面设计和 Excel 工具开发得到了联合国减灾办全球教育和培训研究所 (GETI) 的支持：Mutarika Pruksapong，张财源 (实习生)，韩国仁川市学生支持组织：Yejin Lyu 和 Heeweon Hwang。中文翻译得到 ICLEI 宜可城东亚秘书处团队 (王英和郑欢) 的反馈和建议。

UNDRR 要感谢其主要核心捐助者的支持；瑞典、日本、挪威、瑞士和芬兰。此外，我们感谢芬兰、西班牙、美国和韩国提供的财政支持，特别是对联合国减灾办残疾和 MCR2030 工作的支持。

联系信息

如果对本附件有任何疑问，请联系我们：<https://mcr2030.undrr.org/who-we-are/contact-mcr2030>