



残疾人权利公约

Distr.: General
24 October 2017
Chinese
Original: English

残疾人权利委员会

委员会根据《公约任择议定书》第六条对大不列颠及北爱尔兰联合王国进行的调查

委员会的报告*

* 委员会第十五届会议(2016年3月29日至4月21日)决定,本报告将在2016年11月3日《残疾人权利公约任择议定书》第六条第四款规定的六个月期限届满后公开。



目录

	页次
一. 调查的设立	3
二. 国际人权标准	3
A. 独立生活和融入社区(第十九条).....	3
B. 工作和就业(第二十七条).....	4
C. 适足的生活水平和社会保护(第二十八条).....	5
D. 缔约国在实现本报告所述权利方面的义务	6
三. 缔约国的合作	7
四. 国家访问	7
五. 信息来源和调查程序的保密性.....	8
六. 调查的背景	8
A. 《残疾人权利公约》、权力下放和《公约》的国家监测机构.....	8
B. 关于福利和社会护理以及残疾人的主要立法和改革.....	9
C. 福利和社会护理改革	10
七. 调查结果摘要	13
A. 总的调查结果	13
B. 独立生活和融入社区(第十九条).....	15
C. 工作和就业(第二十七条).....	16
D. 适足的生活水平和社会保护(第二十八条).....	17
E. 有系统地违反《公约》	17
八. 建议	18

一. 调查的设立

1. 本调查审查缔约国从 2010 年至本报告通过之日通过的有关社会保障计划以及工作和就业的立法、政策和措施对残疾人或对他们独立生活和融入社区的权利(《残疾人权利公约》第十九条)、适足生活水平和社会保护(第二十八条)以及工作和就业(第二十七条)的累积影响。
2. 2012 年初, 残疾人权利委员会开始收到关于缔约国实施立法和政策改革进程据称对残疾人产生不利影响的资料。资料表明, 福利改革的实施大大削减了社会福利, 影响了《公约》规定的残疾人的几项权利。自那时以来, 委员会继续从各种来源收到资料。
3. 2013 年 4 月, 委员会收到一些残疾人组织的正式请求, 声称正在发生与残疾人有关的严重和系统违反《公约》规定的行为。他们要求委员会开始对请求中提出的事项进行调查。
4. 在 2013 年 4 月举行的第九届会议上, 委员会决定登记这项请求, 并根据议事规则第八十三条第二款, 请缔约国提交评论意见。缔约国于 2013 年 8 月 20 日和 2014 年 3 月 28 日提交了评论意见。
5. 在 2014 年 4 月举行的第十一届会议期间, 委员会评估了收到的所有资料, 并根据《公约任择议定书》第六条及其议事规则第八十四条确定, 有可靠资料表明《公约》规定的权利受到严重或系统的侵犯。委员会进行了调查, 并任命了两名成员为报告员, 该决定已于 2014 年 5 月 29 日传达给缔约国。
6. 根据议事规则第八十四条第四款, 在与缔约国协商后, 委员会决定将缔约国根据《公约》第三十五条提交的初次报告推迟到调查程序结束后审议。

二. 国际人权标准

7. 本章分析了《公约》第十九、第二十七和第二十八条规定的范围、这些权利的相互关联性以及缔约国对其中承认的每一项权利的义务。

A. 独立生活和融入社区(第十九条)

8. 第十九条承认所有残疾人独立生活和融入社区的权利。
9. 缔约国应尊重残疾人的自主权, 尊重他们与其他人平等的基础上选择和控制自己的居住地以及选择与何人一起生活的自由, 这意味着可以从与社会其他成员相同的选择范围中进行选择, 或者拒绝这些选择。缔约国应确保残疾人行使选择和控制的自由, 并采取措施防止他们被孤立、隔离或收容。
10. 残疾人有权控制日常决定、日常活动、他们需要的服务和生活安排, 包括那些具体与残疾有关的安排, 并有权与社区中的其他人联系和沟通。
11. 要确保残疾人充分融入和参与社区, 防止他们被孤立和隔离, 选择和控制在生活安排和日常活动的自由是必不可少的。如果自主、选择和控制在无障碍

和适当的支持得到保障和保护，残疾人就有可能与家人、朋友和社区隔离，被排除在有意义的社会参与之外。

12. 缔约国必须确保残疾人能够获得一系列居家、居住和社区支助服务，包括支持居住和融入社区所需的个人援助。残疾人不应仅仅被视为支持的接受者，而应被视为权利持有者，他们有平等的机会、平等地选择和控制支持服务。向残疾人提供的服务应尊重他们的尊严和自主性，促进他们充分融入和参与社会。需要以非歧视的方式界定获得支助服务的资格，评估应避免采取对残疾的医疗办法，遵守人权办法，并考虑到残疾人的具体需要，而不是侧重于残疾。

13. 支持服务应在社区内提供，并须顾及每个残疾人的个别情况。残疾人有权以无障碍形式获得关于社区提供的支持和援助的信息和咨询，包括住房和收入援助。这需要有效的宣传工作以及保健和社会服务提供者与住房部门官员之间的协调。

14. 缔约国应为支助服务拨出足够的资源，使残疾人能够在其社区生活。他们应该确保为残疾人提供的社区服务是可用的、可获得的、负担得起的和高质量的。当残疾人分担所提供服务的费用时，缔约国应确保这些人不会受到收费的过度影响。

15. 必须允许残疾人在与其他人平等的基础上享受主流社区服务和设施。

16. 社会和保健预算的减少、一些残疾人缺乏替代资源、无法获得基于社区的服务、支助某些生活安排的条件、独立生活支助的削减、获得支助服务的严格标准以及提供更标准化的服务等，都可能侵犯残疾人独立生活和融入社区的权利。

B. 工作和就业(第二十七条)

17. 缔约国确认残疾人在与其他人平等的基础上享有工作权，包括有机会在开放、具有包容性和对残疾人不构成障碍的劳动力市场和工作环境中，为谋生自由选择或接受工作的权利。《公约》第二十七条列出了缔约国为保障和促进实现工作权而应采取的适当步骤的非详尽清单。

18. 缔约国应采取一切适当措施，修改或废除在工作和就业领域对残疾人构成歧视的法律、条例、习俗和做法。

19. 缔约国应确保残疾人在获得、保留和促进公开劳动力市场就业方面享有平等的机会和待遇，在可能的情况下符合他们自己的选择。缔约国还有责任提高雇主和公众对残疾人工作权的认识。残疾人有权在寻找、获得、维持和重返就业方面获得援助和支持。

20. 缔约国有义务禁止基于残疾的歧视，必须确保残疾人受到保护，不受歧视，包括在所有与就业有关的事项上，如拒绝向他们提供合理便利。

21. 立法必须规定公共和私营部门的雇主都有责任为个别残疾雇员提供合理便利。缔约国应制定政策，促进和规范灵活和替代性的工作安排，并合理照顾残疾雇员的个人需要。

22. 缔约国还有义务采取平权行动措施，包括提供奖励措施，以增加私营部门残疾人的就业人数。

23. 缔约国应保护残疾人在与其他人平等的基础上享有公平和良好的工作条件，包括机会均等和同值工作同等报酬的权利，享有安全和健康的工作环境，包括不受骚扰的权利，并享有申诉的权利。

24. 残疾人应能够切实参加一般技术和职业指导方案，获得职业介绍服务、职业培训和进修培训。缔约国有义务促进残疾人的职业和专业复原服务、保留工作和恢复工作方案。

25. 《公约》要求缔约国确保残疾人在与其他人平等的基础上受到保护，免受强迫或强制劳动。

C. 适足的生活水平和社会保护(第二十八条)

26. 《公约》承认残疾人享有不受残疾歧视地享受社会保护的權利。缔约国需要采取适当步骤，保障和促进实现这一权利，包括采取措施确保残疾人，特别是残疾妇女、女童和老年人有机会参加社会保护方案和减贫方案。

27. 社会保护包括各种旨在保证基本收入保障和获得基本社会服务的干预措施，最终目标是实现社会包容和社区参与。

28. 第二十八条规定缔约国有义务采取适当措施，确保残疾人平等获得主流社会保护方案和服务，包括基本服务、减贫方案、住房和退休福利，以及通过缴费和非缴费计划获得与残疾有关的需求和开支的具体方案和服务。

29. 由于残疾人受贫困的影响过于严重，在世界上最贫穷的人群中比例过高，缔约国应确保残疾人有机会参与减贫战略，并实际纳入减贫战略。

30. 社会保护制度应解决与残疾相关的成本问题，保护残疾人在其生命周期的所有阶段不陷入较低的生活水平或陷入贫困。

31. 缔约国应将残疾人社会保护的權利纳入其国内法律框架，并确保参与实施社会保护方案的政府机构协调行动。

32. 社会方案的资格标准应考虑到残疾的人权模式，消除限制残疾人参与社会的多重障碍，而不是依赖狭隘定义的医疗标准或医疗评估。

33. 各国必须确保残疾人获得高质量、充足、可接受和适应性强的社会保护方案。社会保护方案应适应残疾人的需要，并提供适当数额和持续时间的福利，使受益人能够享受适足的生活水平。

34. 在对参加社会保护计划和方案设定条件时，其实施方式应不损害残疾人获得社会保护适当标准的权利。

35. 与社会保护方案有关的信息、材料和通讯应向所有残疾人开放。

36. 各国对残疾人社会保护的權利负有立即生效的义务：残疾人在行使其权利时不应受到歧视，应确保有机会利用社会保护方案，并确保所有残疾人及其家人享有最低基本福利水平。

37. 根据经济、社会及文化权利委员会所述，社会保护权包括不受歧视地获得福利的权利，以确保免受因疾病、残疾、怀孕、工伤、失业、家庭成员年老或死亡、负担不起的医疗保健或家庭支持不足等原因而缺乏与工作相关的收入的保护。各国必须向所有个人提供社会保护，保证全民健康覆盖、合理、相称和透明的资格标准、受益人的负担能力和实际可获得性，以及参与提供福利和提供有关福利的信息。

38. 残疾人应有机会通过其代表组织参与社会保护制度的规划、设计、实施和监测。协商进程不应该仅仅是象征性的。

39. 《公约》承认的权利是相互依存和相互关联的。这与本报告所述权利特别相关。

40. 要实现独立生活和融入社区的权利，需要有足够的收入保障，这可以通过主流和针对残疾的社会保护方案以及就业来确保。

41. 鉴于各种障碍仍然阻碍残疾人充分参与劳动力市场，并意味着他们的失业率更高，维持收入的社会保护计划对残疾人尤为重要。这类计划使他们能够保持其自主权、控制和选择其生活安排和日常活动的自由。如果没有足够的社会保护水平，残疾人将面临被孤立、与社区隔离和/或被收容的风险。

42. 缔约国应在通过社会保护计划为残疾人提供适当水平的收入保障和支持他们纳入劳动力市场之间找到平衡。这两套措施应该被视为相辅相成，而不是相互矛盾。各种促进社会保障受益人融入劳动力市场的措施应包括过渡性安排，以确保在他们的工资达到一定门槛和可持续性过程中提供收入保护。如果他们失业了，他们应该立即重新获得资格。

D. 缔约国在实现本报告所述权利方面的义务

43. 要求缔约国采取一切适当措施落实《公约》规定的权利，包括立法、战略、行政措施、政策和方案(第四条第一款(一))。

44. 缔约国应最大限度地利用其现有资源采取措施，以逐步充分实现第四条第二款规定的经济、社会和文化权利。缔约国应尽可能迅速和有效地实现这一目标，包括制定有明确目标、基准和时间框架的战略和方案。

45. 缔约国应促进充分实现所有残疾人的一切人权和基本自由，使其不受任何基于残疾的歧视(第四条第一款)。采取措施克服歧视和实现残疾人事实上平等的义务立即生效，不受逐步实现的约束。第五条第三款规定的提供合理便利的义务也不受逐步实现的约束。

46. 逐步实现的义务要求推定不允许在享有经济、社会和文化权利方面采取倒退措施。如果采取任何倒退措施，缔约国有义务证明，它们是在极为仔细地考虑了所有替代办法以后才采取这些措施的；缔约国在尽量充分利用现有资源以实现《公约》所规定的全部权利的情况下，采取这些措施是完全有道理的。根据经济、

社会及文化权利委员会通过的关于禁止在实现经济、社会和文化权利方面倒退的标准，¹ 缔约国应表明：

- (a) 该行为有合理的正当理由；
- (b) 对备选方案进行了全面审查；
- (c) 受影响群体真正参与审查拟议的措施和备选方案；
- (d) 这些措施没有直接或间接的歧视性；
- (e) 这些措施不会对实现《公约》规定的权利产生直接影响，也不会对既得权利产生不合理的影响，也不会对个人或群体是否会被剥夺最低社会保障水平产生不合理的影响；
- (f) 在国家一级对这些措施进行了独立审查。

三. 缔约国的合作

47. 根据《任择议定书》第六条及其议事规则第八十五条的规定，委员会寻求缔约国的合作。缔约国指定就业和养老金事务部残疾问题办公厅为协调中心。委员会感谢协调中心在整个程序中提供的支持。

48. 委员会赞赏缔约国批准了其访问该国的请求。

四. 国家访问

49. 2015年10月12日至23日进行了国家访问。委员会的报告员访问了伦敦和曼彻斯特(英格兰)、格拉斯哥和爱丁堡(苏格兰)、贝尔法斯特(北爱尔兰)和加的夫(威尔士)。

50. 委员会的报告员有机会约谈了200多人，其中包括缔约国政府和权力下放的行政当局的官员、上议院和下议院议员、权力下放的立法机构成员、独立监督机制的代表、工会、残疾人组织和其他民间社会组织的代表、研究人员、学者和律师。委员会赞扬所有对话者努力提供有价值的最新信息。

51. 委员会感到遗憾的是，尽管多次邀请地方当局和理事会参加，但它们在访问期间没有与委员会合作。如果与中央政府商定的第一次会议是在访问的第一天举行，委员会则会不胜感激。然而，那次会议被推迟到最后一天举行。

¹ 见经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务性质的第3号一般性意见(1990年)和2012年5月16日经济、社会及文化权利委员会主席给《经济社会文化权利国际公约》缔约国的信。

五. 信息来源和调查程序的保密性

52. 根据议事规则第八十三条，委员会要求从各种来源获得补充资料。

53. 委员会收集了大量的书面证据(3 000 多页)。其中大部分已经在公共领域，如议会调查、平等和人权委员会的报告和研究报告。其他文件被秘密转交给委员会。

54. 提交委员会的大多数统计数据来自官方来源，特别是政府不同部门和单位的报告(可在网上查阅)以及监督机制的报告。一些文献依赖于研究机构和学术来源进行的调查。委员会对参与调查的利益攸关方收集的大量数据印象深刻。

55. 根据《任择议定书》第六条第五款，调查程序应保密进行。在国家访问期间接触并应邀参加听证会的所有人员都签署了委员会议事规则第八十七条第三款规定的庄严声明。

六. 调查的背景

A. 《残疾人权利公约》、权力下放和《公约》的国家监测机构

56. 缔约国政府将《公约》与 2010 年《平等法》一起视为保护残疾人的主要框架组成部分，《平等法》处理歧视情况，并确立了公共部门的平等义务(第 11 部分，第 1 章，第 149 号)。它还承认《公约》是一项关键立法，规定了各国政府应如何促进和保护残疾人的权利。该国议会强调，《公约》和其他人权国际文书是国际法中具有约束力的义务，因此，缔约国在决策过程中应给予充分考虑。然而，《公约》尚未纳入国内法，仍然不能在法院审理案件时直接引用。

57. 缔约国是一个以议会至上和法治原则为基础的君主立宪制国家。它由四个选区组成：英格兰、北爱尔兰、苏格兰和威尔士。它有一个权力下放的分散行政系统，通过将某些事务的决策权移交给北爱尔兰、苏格兰和威尔士的立法机构和行政当局来运作。在权力下放的框架内，联合王国政府也是苏格兰、威尔士和北爱尔兰政府。在缔约国，包括福利在内的社会保障与就业一样，都属于非权力下放事项，但在北爱尔兰，社会保障是权力下放事项。然而，在平等原则下，北爱尔兰的社会保障政策与英国其他地区的社会保障政策是在相同的原则下运作的。

58. 权力下放还赋予地方当局提供可自由支配的福利援助、地方议会税收支持和可自由支配的住房付款的权力。除北爱尔兰外，地方当局提供各种社会护理和医疗保健服务，确定为社会护理使用者提供的支持水平，并制定适用于提供一揽子援助的资格标准。

59. 就业和养老金事务部残疾问题办公厅是缔约国处理与残疾有关问题的协调中心。该办公厅是负责落实缔约国 2013 年通过的“发挥潜力——实现这一目标”战略的机构。该国政府声称，该战略旨在实施《公约》，其执行基于残疾人必要地参与影响其生活的问题。该战略在不同的主题下涵盖了《公约》的一些方面：教育、就业、收入、健康和福祉、选择和控制以及包容性社区。

60. 平等和人权委员会与北爱尔兰平等委员会、北爱尔兰人权委员会和苏格兰人权委员会一起被指定为监督《公约》的独立机制。

61. 在促进平等和不歧视的同时，平等和人权委员会要求公共当局制定平等计划，说明它们计划如何履行平等义务，包括确定平等影响评估的政策。该委员会发布了各种报告，并介入法院审理的有关不歧视残疾人的案件。

62. 作为国家独立人权机构，平等和人权委员会以及北爱尔兰和苏格兰的人权委员会有权在议会进程中提供证据，包括英国议会委员会以及北爱尔兰议会和苏格兰议会发起的调查。

63. 缔约国议会以及三个下放的立法机构行使对政府政策的控制权，同时考虑到国家在《公约》框架下的职责。各个议会委员会都进行了调查，以评估与社会保障、福利、社会护理和残疾人权利有关的政府政策。人权联合委员会、2010年平等法和残疾委员会(上议院)以及就业和养老金委员会(下议院)就独立生活权、残疾人诉诸司法的权利以及残疾人的就业和支助津贴等问题进行了调查并要求提供证据。在北爱尔兰，议会 2012 年通过福利改革法案成立的特设委员会仔细审查了福利改革的影响。在苏格兰，苏格兰议会福利改革委员会监督 2012 年福利改革法案的实施情况。在威尔士，社区、平等和地方政府委员会仔细审查立法，并要求威尔士政府对包括人人机会平等在内的事项负责。

B. 关于福利和社会护理以及残疾人的主要立法和改革

64. 2012 年《福利改革法》² 和 2014 年《照顾法》³ 界定了缔约国对社会保护的责任。总体而言，在国家一级，福利制度以及社会护理和医疗保健制度似乎为保护残疾人的权利提供了坚实基础，该制度使残疾人能够实现可接受的自主程度。委员会注意到，缔约国已采取措施，加强对被称为“个性化议程”的护理和支持的个人控制，并加强地方当局在为社会护理和支助提供资金方面的责任，即所谓的“本地化”。⁴

65. 2012 年《福利改革法》是适用于英格兰、苏格兰和威尔士的主要福利立法文书，2007 年《福利改革法》(北爱尔兰)和 2010 年《福利改革法》(北爱尔兰)规范北爱尔兰的情况。⁵ 根据《重新开始协议》，缔约国政府、爱尔兰政府和北爱尔兰最大政党商定了一项立法同意动议，允许缔约国政府就北爱尔兰的福利改革和根据快速通道程序提出的福利改革法案(法案 99 号，2015 年)进行立法，以使枢密院令在北爱尔兰生效，实施缔约国现有的和预期的福利改革。⁶

² 见 www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/section/7/enacted。

³ 见 www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/23/contents/enacted/data.htm。

⁴ 见就业和养老金事务部，“Closure of the Independent Living Fund”，2014 年 3 月，可参阅 www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287236/closure-of-ilf-equality-analysis.pdf。

⁵ 见 www.legislation.gov.uk/nia/2007/2/contents 和 www.legislation.gov.uk/nia/2010/13/contents。

⁶ 《斯托蒙特协定》和实施计划以及北爱尔兰(福利改革)法案(保健法案 99 号，2015 年)。

66. 2012 年《福利改革法》代表着福利制度的重大改革，取代了 1992 年《社会保障缴费和福利法》的各项规定，后者通过为残疾人分配缴费和非缴费权利，构成了社会保护的基础。⁷《福利改革法》废除了关于非缴费残疾生活津贴的规定，采用了个人独立津贴(关于就业和支助津贴的统一规定，该规定已经取消了以前的丧失工作能力津贴)，对领取缴费性就业和就业相关活动群体中的申请人的支助津贴设定了一年的限制，采用了限制 16 至 64 岁人群可以获得福利的“福利上限”，设立了普遍信贷作为工作年龄申请人的福利(取代了现有的六项工作年龄福利)，并对住房福利进行了限制，包括限制获得社会租户未完全占用的住房(空房租，通常被称为“卧室税”)，以及对上诉程序、税收抵免制度和地方政府税收津贴的修改。

67. 2015 年 4 月生效的 2014 年《护理法》规定了有关护理和支持成年人的规定，以及有关支持护理者的规定。⁸ 该法案将地方当局的职责从提供服务转移到满足需求，包括立法和指导，防止和拖延那些没有资格获得支持但可能从提供信息中受益的人的需求发展。

68. 最近，2016 年《福利改革和就业法》对福利的各个方面做出了规定，包括降低福利上限；⁹ 冻结部分社会保障福利，并在四个纳税年度内对抵免金额征税；限制子女税收抵免；改变普遍信贷的儿童部分；修订 2010 年《儿童贫困法》；从就业和支助津贴中剔除与就业有关的活动部分；规范普惠信贷的有限劳动能力要素及其与就业相关要求。

69. 2012 年《法律援助、判刑和惩罚罪犯法》规定的对法律援助制度的改革以及司法制度的其他改革，也被确定为影响福利制度申请人(包括残疾人)的相关框架的一部分，这是因为该法律关于民法司法的规定。¹⁰ 该法律缩小了英格兰和威尔士的民事法律援助范围，排除了在住房和债务案件(房客有被驱逐风险的案件除外)和福利案件中使用法律援助，除了就法律问题向上级法庭上诉外。

C. 福利和社会护理改革

70. 福利制度面临着一个渐进的变化，无论是从个人的“福利”概念到国家的经济福祉，还是在应享福利的类型和数额以及该制度覆盖的人口比例方面都是如此。上届政府(2010-2015 年)和本届政府进行了全面的社会保障改革，主要原因有两个：系统的财政可持续性和提高系统效率的必要性。

71. 这些措施旨在调整福利预算的增长，目的是减少 2008 年全球金融危机后的结构性经济赤字。在这方面，自 2010 年以来，财政整顿一直是主要影响因素，¹¹ 福利改革以及社会护理都植根于削减公共支出的总体政策，这将使公共支出降至

⁷ 见 www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/4/contents/enacted。

⁸ 见 www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/23/contents/enacted/data.htm。

⁹ 见 www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/7/contents/enacted/data.htm。

¹⁰ 见 www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/10/contents/enacted。

¹¹ 见欧洲社会政策网，“ESPN thematic report on social investment: United Kingdom”(2015 年)。

数十年来的最低水平。¹² 官方报告显示，2009/10 年度至 2012/13 年度，英格兰成人社会护理总支出下降了 5.5%。相比之下，威尔士和苏格兰的降幅分别为 2.1% 和 3.4%。¹³

72. 此外，缔约国正在寻求通过更好和更有针对性地分配资源来提高该系统的效率：新的门槛是保护处于危急状态的人或最需要保护的人。此外，缔约国的目标是减少欺诈和错误，简化福利制度，并精简福利制度的管理。在这一领域，促进就业是政策的主要推动力，据悉，目前“受益者”的就业将减少依赖福利制度的人数。这项改革提供了更多的工作奖励措施，并重申工作是保留和申请社会保障制度下某些应得权利的条件：例如，“工作权利”是缴费性就业和支助津贴申请人的应得条件。¹⁴

73. 在议会对 2012 年《福利法》和 2016 年《福利改革和就业法》的讨论中，缔约国在不同情况下强调了就业的中心地位。关于残疾人，缔约国政府指出，促进残疾人就业是新政策的核心，残疾人也应受益于更好的就业奖励措施和更平稳的就业过渡。缔约国指出，改革将促进整个系统的公平，并减少残疾人对福利的依赖。

74. 总体而言，各行为体都认识到，对福利和社会护理的修正案是对社会政策体系的重大改革，紧缩措施是转变社会政策体系的根本原因。¹⁵ 缔约国议会等各机构以及平等和人权委员会、北爱尔兰人权委员会等独立机构也普遍同意政府制定的目标的重要性，即支持人们进入工作岗位并取得进展，并以所述方式促进他们的独立性，这是 2014 年《关怀法》的宗旨。

75. 然而，各公共机构，包括缔约国议会、地方当局和独立的国家人权机构，都关切福利措施对残疾人的潜在歧视性影响，并呼吁政府履行 2010 年《平等法》规定的职责。¹⁶ 在早些时候的讨论中，在改革获得批准后，公共机构指出，缺乏累积影响评估并有必要进行这种评估，以考虑对具有类似特征的群体(如残疾人和地方人口)的影响，并监测福利改革措施在立法后的影响。

76. 特别是，在 2012 年《福利法》获得批准之前的整个讨论过程中，议会联合人权委员会都警告说，改革可能会对残疾人权利产生倒退影响，这可能与缔约国

¹² 见 <http://budgetresponsibility.org.uk/efo/economic-fiscal-outlook-december-2013/>。

¹³ 见平等和人权委员会，*Is Britain fairer? The State of Equality and Human Rights 2015*，第 62 页。

¹⁴ 见人权联合委员会，“Legislative scrutiny: welfare reform bill, 2010-12 年第二十一届会议报告”（2011 年 12 月）。

¹⁵ 见欧洲社会政策网，“Thematic report on social investment”和欧洲基金会中心，“Assessing the impact of European Governments' Austerity Plans on the Rights of persons with disabilities”，2012 年 10 月。

¹⁶ 见人权联合委员会“Legislative scrutiny: welfare reform bill”；地方政府协会及经济和社会包容中心，“The local impacts of welfare reform: an assessment of cumulative impacts and mitigations”（2013 年 8 月）；Howard Reed 和 Jonathan Portes，“Cumulative Impact Assessment: a Research Report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research (NIESR) for the Equality and Human Rights Commission”，平等和人权委员会第 94 号研究报告（2014 年）。

根据《公约》承担的义务不一致。该委员会提到采用个人独立津贴对残疾人独立生活权利的负面影响；委员会还表示关切的是，由于资格标准收紧，没有获得残疾生活津贴或个人独立津贴的残疾人在适应和照顾/支持网络方面受到广泛干扰，这方面的影响是不同的。它还警告说，关于就业支助津贴和住房福利的提案存在歧视的风险，以及与新的条件和制裁制度有关的“贫困”风险。¹⁷

77. 在国家一级表达的歧视方面的关切与北爱尔兰、苏格兰和威尔士权力下放政府的调查结果不谋而合，这些政府启动了与社会政策改革有关的影响评估进程，并确定了对残疾人等具有受保护特征的群体的影响。¹⁸ 这种评估的共同标准是确定每个地区减税和福利改革的累积影响，包括可能受到政策变化影响的人数、对家庭收入的预期影响、对贫困的影响和对就业鼓励措施的影响。尽管改革的目的是鼓励人们就业，但残疾人在获得就业机会方面面临相当大的障碍，以及其更广泛的经济和社会影响。

78. 学术机构和研究中心，包括各种残疾人组织进行的研究和一些独立研究，突出了对紧缩措施和改革对残疾人状况的实际影响的关切。通过按地区、家庭、个人和群体分析改革的预期影响，似乎会对财政收入、提供社会护理、融入社会、独立、生活质量、福祉、住房、就业、行动和心理健康等领域产生影响。还确定了对残疾妇女、儿童和青年、“学习障碍者”和社会心理障碍者的具体影响。

79. 上述研究指出的一些问题包括：(a) 残疾人的经济损失，根据福利制度申领福利的家庭和残疾人的收入较低，他们是受改革影响的最大单群体(2013年，独立消息来源估计约26 000人将不再有资格获得残疾津贴)；(b) 对最贫穷地区的影响要大得多；(c) 更多残疾人生活在贫困中；(d) 不考虑那些不再有资格享受权利和服务的人；(e) 由于专门用于社会护理的预算拨款减少，对社会护理服务的不平等和限制越来越多；(f) 减少为家庭护理和老年人提供的服务；(g) 社会孤立和更多依赖非正式和家庭照顾的风险；(h) 丧失领取个人独立津贴的资格或减少领取个人独立津贴的权利；(i) 房屋福利减少的负面影响；(j) 关闭独立生活基金；(k) 从伤残生活津贴过渡到个人独立津贴；(l) 就业和支援津贴的变动；(m) 对残疾人可使用的公共交通服务的影响；以及(n) 对残疾人的负面成见。

80. 通过2014年《护理法》进行的社会护理改革旨在减少对正规护理的依赖，以促进独立和福祉，并让人们更多地控制自己的护理和支持。

81. 可靠的信息表明，从本次调查开始到2015年，成人社会护理的公共资金减少了46亿英镑，占实际净预算的31%。因此，地方当局减少了对社会护理方面的支出，并削减了对残疾人很重要的社区服务。

¹⁷ 人权联合委员会，“Legislative scrutiny: welfare reform bill”。

¹⁸ 例如，见苏格兰政府，“Financial impacts of welfare reform on disabled people in Scotland”（2014年）和威尔士政府，“Analysing the impact of the UK Government’s welfare reforms in Wales”（2015年）。

七. 调查结果摘要

A. 总的调查结果

82. 缔约国对各种来源提供的事实提出异议。委员会开展了核查工作，对似乎有争议的事实与从各种来源收集的数据进行了交叉核对，这些来源包括缔约国政府和权力下放机构、议会听询、《公约》独立监督机构的报告、来自其他政府部门或单位、研究机构、服务提供商、学术中心、独立专家、前政府官员、基层非政府组织、残疾人组织和个人的官方统计数据、报告和数据。在某些情况下，缔约国所作的一些陈述没有得到调查期间收集的证据的支持。在其他情况下，缔约国表示没有可用的数据。以下调查结果是基于对各种来源提供的数据的综合分析得出的。

83. 相当长一段时间以前，缔约国启动了一项重大的福利制度政策改革，旨在减少财政赤字，并在 2020 年实现国际收支盈余。在各种政策文件和声明中，政府高层都表示，这是近几十年来对社会保障制度最根本的政策变化。该政策的既定目标是将英国社会从一个低工资、低就业、高福利的社会转变为一个高工资、高就业、低福利的社会。该政策假设，个人在工作中会有更好的发展，对福利的依赖本身就会适得其反，并使贫困永久化，福利的受益者需要进入工作岗位，这既是通过改善获得就业的激励措施，也是通过一种条件和制裁制度。这项政策背后的意图是让那些一直依赖福利的社会阶层进入工作岗位。政府高层还指出，这项政策的目的是保护那些需要更多支持或“最脆弱”的人。

84. 福利制度的改革包括全面改革若干领域的各种应享权利，如社会和私人住房、缴费和非缴费福利和税收抵免以及失业和在职福利，并影响到所有人口阶层，包括儿童、妇女、单亲父母、老年人和残疾人。关于残疾人，改革导致对主要残疾福利进行了全面调整，包括经济状况调查的福利、收入维持的福利以及与残疾相关的具体和额外费用相关的福利。在调查所涉期间，大量残疾人被要求接受能力评估，在实施之前的假设是，相当大比例的残疾人将不再依赖社会津贴。

85. 这些政策的推出包括高级政府官员发表声明，称改革旨在使福利制度对纳税人更加公平、更加平衡和透明，并将减少福利欺诈。残疾人经常被描绘成依赖福利或靠福利谋生，以福利申请人的身份进行欺诈，懒惰，给纳税人带来负担，因为纳税人“白白花钱”。尽管缔约国提供了改善残疾人形象的正式努力和提高公众认识运动的证据，但调查收集到的证据表明，残疾人继续遭受越来越多的敌意、攻击性行为，有时还会受到人身攻击。调查还发现，没有证据证明存在所谓的残疾人福利欺诈。

86. 公共部门平等义务要求国家当局在计划采取措施时进行影响评估，包括立法措施，以确保与包括残疾人在内的具有受保护特征的群体进行适当磋商，并适当证明对他们的任何不利影响是合理的。缔约国提交了证据，证明它遵守了国内法律义务，对福利制度进行了所有计划的改革。调查收集到的证据表明，作为福利改革的一项主要立法，2012 年《福利改革法》没有完全符合这些要求。同样，一家法院认为，关闭独立生活基金的决定不符合国内平等义务，迫使缔约国当局进行另一次平等评估。调查还收集到的证据表明，参加缔约国发起的磋商的残疾人及

其代表组织的意见在决策过程中没有得到有效的考虑，对政策决定的影响很小或根本没有。

87. 尽管缔约国声称，对影响残疾人的各种政策措施进行累积影响评估在技术上是不可行的或不切实际的，但调查收集的证据表明，本来可以利用缔约国现有的数据和信息进行累积影响评估。

88. 委员会注意到，与最近福利政策有关的各项立法没有充分执行与社会保障和独立生活有关的国际人权框架。在这方面，据指出，在社会保障领域，残疾人没有被适当地视为权利持有人，没有就其社会保护的权享有福利。同样，虽然 2014 年《护理法》反映了残疾人福祉的原则，并强调了一揽子支助的个性化目标，但它未能适当承认《公约》第十九条提到的自主、控制和选择的要素，这些要素是独立生活权的内在要素。

89. 委员会注意到，在确定残疾人是否有资格享受津贴的评估程序中普遍采用医疗方法。确定失业救济金资格的主要评估程序导致残疾人被归类为不能从事与工作有关的活动、工作能力有限或不适合工作。评估没有考虑到残疾人从事工作所需的支持，或某些损伤和状况的复杂性，也没有反映以人权为基础的残疾处理办法。

90. 委员会注意到，那些接受了旨在确定其是否有资格享受社会福利的功能评估的残疾人认为，他们只是在接受评估，而评估人员没有听取或理解他们的意见。调查获悉，已采取若干措施调整程序，以改进服务提供，包括评估程序的时间框架，并确保评估人员更好地了解残疾人的不同需要。从各种来源收集的证据表明，残疾人的需要、观点和个人历史，特别是那些需要高度支持的人，如智力和/或心理残疾人士，在影响他们的决定中没有得到适当的考虑或适当的重视。

91. 调查收集到的证据表明，向残疾人提供的关于评估过程中不同步骤的信息、建议和咨询，以及关于残疾人应享权利的决定是有限的、不存在的或不是以无障碍的格式和语言提供的。再加上对这些过程结果的不确定性，引发了焦虑、心理压力和经济困难。委员会还收集了由于上述因素导致精神健康状况严重恶化的残疾人的证据。

92. 证据表明，在一级法庭对终止或限制福利的行政决定提出质疑的法律援助受到限制。对这些法庭审理的其他类型案件的法律援助也受到限制。同样，在对福利作出裁决的同一行政实体采用强制性复议程序，也限制了由独立和公正的法庭进行审查的机会。

93. 证据表明，缔约国当局进行了关于福利改革的调查，并定期公布了统计数据。他们还配合议会的调查，并对监督机构提出的建议作出答复。然而，没有证据表明残疾人及其代表组织参与了关于改革措施实施影响的定期监测和评估活动。

94. 有证据表明，中央采取了减轻措施，支持残疾人应对其社会保障福利被削减的问题。还有证据表明，这些减轻措施对受措施影响的个人来说是临时性的，没有定期向受决定影响的申请人提供或说明，也没有足够的可持续性，不足以超过

减少或抑制维持收入福利造成的财务影响。委员会还注意到，苏格兰和威尔士的权力下放行政当局已经制定了缓解措施，并注意到在北爱尔兰商定的缓解计划。

B. 独立生活和融入社区(第十九条)

95. 委员会在整个调查过程中注意到，福利计划方面的各种改革相互作用，特别是住房福利的变化、设立家庭福利上限、改变新的个人独立津贴下“能四处行动”部分的资格标准、收紧获得社会护理的标准以及关闭缔约国的独立生活基金，这些都对残疾人造成了过于严重的影响，阻碍了他们独立生活和融入社区权利的各个方面。

96. 委员会感到关切的是，改革限制了残疾人在与其他人平等的基础上选择住所的权利，导致他们越来越依赖家庭和/或亲属照顾者，他们的社交活动减少，更加孤立，在某些情况下还会被收容。缔约国的非机构化进程也受到了不利影响。

97. 委员会认为，住房福利方面的变化，特别是通过减少社会住房福利金(称为“闲置房间补贴”)来实施社会住房大小标准、设立家庭福利上限以及改变私营部门租户的当地住房补贴，限制了残疾人根据《公约》第十九条选择居住地的权利。委员会注意到，在许多情况下，社会住房大小标准未能承认残疾人在残疾和自主性、意志和偏好方面所需的具体居住安排。委员会注意到，这些措施给残疾人造成了经济困难，除其他外，造成欠款、债务、驱逐以及削减住房和食品等必需品。委员会注意到，可自由支配的住房付款已被确定为一种缓解形式，但委员会注意到，适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员的关切和观点依然存在(A/HRC/25/54/Add.2)。

98. 证据表明，受住房福利削减影响的残疾人由于预算短缺和恢复财务稳定的成本，承受了高度的压力、焦虑和抑郁。在许多情况下，福利措施的实施加强了残疾人对非正规和/或家庭护理的依赖，阻碍了非制度化计划。

99. 缔约国的独立生活基金自 2010 年以来一直对新的申请人关闭，并于 2015 年 6 月最终关闭。根据本地化计划从中央行政部门转移到地方当局的资金在英国没有受到限制，影响到了大多数前基金用户。据观察，在地方一级预算进一步紧张的情况下，社会护理一揽子计划已经减少。委员会认为，前基金申请人从地方当局得到的支助大幅减少，以至于他们在日常个人护理等领域的基本需要得不到充分满足。委员会注意到苏格兰、威尔士和北爱尔兰的权力下放政府就维持相当于前独立生活基金的计划作出的决定。然而，它仍然对北爱尔兰不接受该基金的新申请人表示关切。

100. 根据 2014 年《护理法》，社会护理规定和计划应促进个人福祉的原则。然而，提请委员会注意的资料显示，地方一级残疾人的经济困难日益严重，为那些被认为没有“实质性或急需需要”的人提供社会护理服务的时间和质量都有所减少。定期实施了成人社会护理的优先顺序和收紧资格标准，对残疾人产生了不利影响，因为他们得不到所需的支持。委员会收集的证据表明，护理水平降低了，影响了老年残疾人，并收到了关于社会护理者探视时间减少的证词，在某些情况下，社会护理者的探视时间仅限于 15 分钟，以帮助残疾人满足基本需求，如膳

食和个人卫生。据指出，地方一级提供的支助服务减少，削弱了残疾人参与社区生活的能力。

101. 缔约国提供信息说明了有关将更多责任移交给地方当局和个性化护理预算的措施。然而，委员会收到的证据表明，个人护理组合已经减少，提供支持的依据是市场上被认为负担得起的服务，而不是有关人员的具体需要。委员会还收到证据表明，个人预算不一定允许残疾人获得和控制社会护理服务，并可能限制他们获得的个人援助水平。

C. 工作和就业(第二十七条)

102. 证据表明，与就业和支助津贴有关的程序存在几个缺陷。委员会特别注意到，尽管对工作能力评估进行了几次调整，但评估的重点仍然是技能和能力的功能性评估，而不考虑残疾人，特别是智力和(或)社会心理残疾人在重返工作岗位时面临的个人情况和需要以及障碍。在本报告所涉初期，有证据表明，法庭推翻了相当大比例的评估案件。

103. 尽管对评估员和决策者进行了培训，但有证据表明，对残疾人的权利和残疾人的具体需要，特别是智力和/或心理残疾人士的具体需要，一直缺乏认识和了解有限。委员会还收集了缺乏合理便利和无法获得有关评估过程的信息的证据。

104. 虽然委员会注意到当局努力缩短强制性复议程序的时间，但有证据表明，要求复议的申请人往往要经历很长的等待期。委员会还注意到，在强制性复议程序期间，就业和支助津贴暂停发放。

105. 收集到的证据表明，接受评估的残疾人经历了严重的困难，包括经济、物质和心理上的困难。在第一次评估后不久被迫接受新评估的人受到的影响尤其严重。

106. 2012 至 2014 年间，就业和支助津贴工作相关活动小组对申请人的制裁数量大幅增加，有证据表明，制裁的数量过多。申请艰苦条件津贴的机会是存在的，但似乎很少有人被告知这些机会，而且这些津贴是适度的、可自由支配的，受严格的准入规则限制，而且是临时性的。有证据表明，被制裁的申请人面临困难，包括负债、依赖亲属或救济食品中心的支持，或接受减少的基本服务。

107. 制定了各种方案，鼓励残疾人从事有偿工作。工作方案和就业中心+方案是推荐残疾人的两个主要方案，这两个方案对降低失业率没有明显影响。有机会参加其他更成功方案的残疾人减少了向他们提供的支持，在某些情况下导致失业。有证据表明，工作方案对残疾人重返工作岗位的帮助非常有限，有大量需要支助的人被排除在外。

108. 被视为“适合工作”的残疾人的情况不受这种监测。那些通过申请求职者津贴来支持他们直到找到工作的人重新进入系统，他们面临着严格的条件和制裁，这些条件和制裁没有考虑到他们面临的具体障碍。委员会获悉，在某些情况下，制裁给残疾人，特别是智力和(或)社会心理残疾人士造成了经济困难。

109. 缔约国最初表示，它没有监测评估后发生的死亡情况。调查期间收集的证据表明，在 2012 年和 2015 年，工作和养老金部应信息自由的要求发布了此类信息。此外，来自官方来源的信息表明，正在接受审查 33 名经过评估后死亡的申请人的死亡原因。缔约国声称二者之间没有因果联系。委员会不知道是否有任何一个独立机构试图对这些死亡事件进行客观、彻底、公开和公正的调查。

D. 适足的生活水平和社会保护(第二十八条)

110. 委员会获得的官方统计数据表明，总体而言，有一名或多名残疾人的家庭比没有残疾人的家庭收入相对较低的可能性更大。向委员会提交的证据表明，福利制度的变化对有残疾人的家庭产生了更负面的影响，特别是对那些生活在低收入的家庭。

111. 委员会注意到，当局对各种福利进行的平等影响评估确实预见到大量残疾人将受到政策变化的影响。委员会还收到证据表明，福利减少的累积影响导致残疾人难以维持最低收入水平，迫使许多人更加依赖亲属，负债水平增加，导致无法管理最基本的生活必需品，不得不求助于救济食物中心。

112. 当局预计，从残疾生活津贴过渡到个人独立津贴将导致领取这类津贴的人数减少 620 000 人，并将节省 20% 的开支。收紧了领取个人独立津贴的资格标准和门槛，导致许多需要中等或较低水平支持的申请人被排除在福利之外。同样，能行动部分的资格标准收紧导致个人独立津贴的受益人失去了对该部分的应得权利。根据职能标准对个人进行了重新评估，有证据表明，尽管保证评估期将会缩短，但一些申请人经历了漫长的等待期。有信息还表明，当局打算进一步减少对获得辅助设备的支持。

E. 有系统地违反《公约》

113. 因此，委员会认为，有可靠证据表明，缔约国已经越过了严重或系统侵犯残疾人权利的门槛。这一结论基于以下调查结果：

(a) 缔约国实施了一项旨在改革其福利制度的政策，在为实现财政和预算政策的统一而采取的紧缩措施背景下，改革是合理的；

(b) 该政策所作的假设包括：(一) 纳税人需要得到公平对待；(二) 大量残疾人依赖和依靠社会福利；(三) 人们去工作比吃福利好；(四) 残疾人依赖福利本身就是阻碍就业的因素；(五) 需要减少依靠社会福利的残疾人人数；(六) 收紧对社会福利的批准和限制是鼓励残疾人就业的合法工具。

(c) 缔约国在实施几项福利改革措施之前进行的影响评估明确预见了对残疾人的不利影响；

(d) 有几项措施过多地对残疾人的权利产生了不利影响；

(e) 减少为支付额外残疾费用而提供的支助以及在评估程序和实现就业权方面拒绝提供合理便利的措施对残疾人产生了歧视性影响；

(f) 独立生活和融入社区的权利、适足生活水平和社会保护以及就业权的核心要素受到影响：受政策变化影响的残疾人对日常活动的自由选择和控制受到限制，额外的残疾费用因福利削减而被搁置，收入保障因削减福利而减少，实现体面和稳定就业的预期政策目标远未实现；

(g) 有证据表明，大量残疾人受到了影响(例如，13 900 名残疾人失去了机动性计划，因此失去了改装后的汽车，在截至 2016 年 2 月的期间实施个人独立津贴时，到 2015 年底已将 492 180 人列入就业和支助津贴工作相关活动小组，在截至 2014 年 3 月的期间发放了 41 792 份就业和支助津贴工作相关活动小组制裁)；

(h) 议会、独立监测框架、大学及研究机构和中心以及独立专家在全国范围内收集的证据表明，福利改革措施对残疾人的不利和不成比例的影响；

(i) 缔约国没有进行全面的以人权为基础的累积影响评估，尽管可靠的消息来源表明这是可行的；

(j) 缔约国继续执行其减少残疾人社会福利的政策，这一政策体现在 2016 年的《福利改革和工作法》中。

八. 建议

114. 委员会建议缔约国：

(a) 对本报告提到的 2010 年以来采取的措施、独立生活和融入社区的权利、社会保障的权利和残疾人就业的权利进行累积影响评估。缔约国应确保这种评估是以权利为基础的，并使残疾人及其代表组织有效地参与；

(b) 确保福利改革的任何预期措施都是以权利为基础的，维护残疾人权模式，不会过度地/或不利地影响残疾人独立生活、适足生活水准和就业的权利。为防止产生不利后果，缔约国应就可能对残疾人权利产生影响的所有预期措施进行基于人权的累积影响评估。

(c) 确保任何意向的立法和(或)政策措施尊重本报告分析的各项权利的核心要素，确保残疾人保留对其居住地和与谁居住的自主权、选择权和控制权，确保他们得到适当和个性化的支持，包括通过个人援助，并有机会在与其他人平等的基础上获得基于社区的服务，确保他们能够参加保障社会计划，确保收入保护，包括与适当生活水平相适应的额外残疾费用，并确保他们充分融入和参与社会，他们有机会在与其他人平等的基础上获得公开劳动力市场的就业机会，并得到支持；

(d) 确保公共预算考虑到残疾人的权利，提供足够的预算拨款来支付与残疾生活相关的额外费用，并确保为受紧缩措施影响的残疾人采取适当的缓解措施和适当的预算拨款；

(e) 进行必要的调整，使所有残疾人都能充分获得与社会保障福利、独立生活计划和就业/失业相关的支助服务有关的所有信息、通信、行政和法律程序；

(f) 如本报告所述，通过提供适当的法律咨询和支持确保诉诸司法，包括通过合理和程序性的便利，为被指控侵犯其权利的残疾人寻求补救和赔偿；

(g) 通过残疾人的代表组织积极与他们协商和接触，并在设计、执行、监测和评估与本报告所述权利有关的任何立法、政策或方案时适当考虑他们的意见；

(h) 采取适当措施，打击公众和媒体对残疾人的任何负面和歧视性陈规定型观念或偏见，包括断言依赖福利本身就是一种阻碍就业的论断，与代表残疾人、特别是受福利改革影响的残疾人的组织协商，开展广泛的大众媒体宣传活动，根据《公约》促进残疾人成为完全的权利拥有者，并采取措施处理残疾人关于骚扰和仇恨犯罪的投诉，迅速调查这些指控，追究施害者的责任，并向受害者提供公平和适当的赔偿；

(i) 确保在执行立法、政策和方案时，特别关注生活在低收入或贫困中的残疾人和被排斥风险较高的残疾人，如智力、心理社会或多重残疾的人以及残疾妇女、儿童和老年人。这些措施应在缴费性和非缴费性制度内实施；

(j) 建立一个机制和一套基于人权的指标体系，与组成缔约国的所有区域和国家的残疾人及其代表组织密切协商，长期监测与残疾人接触和享受社会保障和适足生活水准权、独立生活和融入社区的权利以及工作权有关的不同政策和方案的影响；

(k) 在《任择议定书》规定的时限内答复本报告，广泛传播委员会的调查结果和建议，并对本报告的建议采取适当的后续行动，包括在审议缔约国提交委员会的初次报告期间。