



人权理事会

第五十二届会议

2023 年 2 月 27 日至 3 月 31 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

为残疾人提供的服务的转型

残疾人权利特别报告员杰勒德·奎因的报告

概要

残疾人权利特别报告员根据人权理事会第 44/10 号决议，向理事会提交本报告，报告概述特别报告员 2022 年开展的活动，并介绍一项专题研究，讨论对二十一世纪提供的服务的新的构想，以便落实残疾人独立生活和融入社区的权利。

特别报告员在研究报告中指出，传统服务和支助模式往往使依赖性和缺乏行动能力成为常态，因为这些服务和模式以残障为重点，将残疾人视为被动接受照料的人。这一方法与《残疾人权利公约》相悖，因为《公约》以人格、自主性和社区融合为基础。在此背景下，特别报告员指出，一种全新的服务和支助理念正在出现，需要在法律和政策中作出更明确的阐述。他详细阐述了各国可为此采用的广泛政策工具，同时强调了关键的政策挑战，并指出工商部门作为变革推动者的潜力。然后，特别报告员就不同行为者应如何推动为残疾人提供的服务和支助的转型提出了结论和建议。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
A. 国别访问.....	3
B. 磋商、会议和与利益攸关方的接触.....	3
C. 往来信函.....	3
三. 重新构想二十一世纪的服务.....	4
A. 导言.....	4
B. 走向新的支助理念.....	5
C. 从征集书面意见和专家咨询工作中获得的关于服务转型的关键信息.....	8
D. 重塑服务市场的政策工具.....	12
E. 工商业与人权：服务部门作为变革的伙伴.....	16
F. 变革过程的政策困境.....	17
四. 结论和建议.....	18
A. 结论.....	18
B. 建议.....	19

一. 导言

1. 残疾人权利特别报告员杰勒德·奎因根据人权理事会第 44/10 号决议，向理事会提交本报告。报告载有特别报告员 2022 年开展的活动，并介绍一项专题研究，讨论对二十一世纪的服务的新的构想，以落实残疾人独立生活和融入社区的权利。

二. 特别报告员的活动

A. 国别访问

2. 在冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的旅行中断有所缓解后，特别报告员得以进行自 2020 年接受任命以来的首次国别访问。他于 2022 年 3 月访问了欧洲联盟的一些机构，于 2022 年 9 月访问约旦。特别报告员感谢欧盟机构和约旦分别对他的邀请和给予的合作。关于这些访问的报告将提交人权理事会本届会议。

3. 2023 年，特别报告员打算对博茨瓦纳进行之前推迟的访问，他还向格鲁吉亚提出了访问请求。

B. 磋商、会议和与利益攸关方的接触

4. 特别报告员根据任务授权参加了若干活动和会议，以交流信息，分享良好做法，以及提高人们对残疾相关问题的认识。例如，2022 年 3 月，特别报告员主持了人权理事会关于残疾人权利的年度辩论。2022 年 6 月，他参加了《残疾人权利公约》缔约国会议第十五届会议及其平行活动。

5. 有些活动侧重于人权条约、国际人道法与残疾人在武装冲突中的可见度之间的相互关系，特别报告员因此于 2022 年 10 月向大会第三委员会提交了关于在军事行动背景下保护残疾人权利的报告。¹ 在编写报告时，特别报告员在非洲、拉丁美洲、中东和北非进行了广泛的区域磋商。他与残疾人权利委员会主席和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表于 2022 年 12 月 3 日——“国际残疾人日”共同发表声明，强调有必要在发生武装冲突的情况下为残疾儿童采取适当和有针对性的保护措施。

C. 往来信函

6. 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和联合国人权事务高级专员办事处的公共来文数据库。²

¹ A/77/203.

² A/HRC/49/3、A/HRC/50/3、A/HRC/51/3 和 <https://spcommreports.ohchr.org>.

三. 重新构想二十一世纪的服务

A. 引言

7. 本研究旨在为各国提供信息，拓宽关于落实《残疾人权利公约》(以下简称《公约》)所载权利方面的政策想象力。研究具体侧重于对服务转型的需要，以确保残疾人依照《公约》第十九条，有效行使独立生活和融入社区的权利。

8. 在社区生活需要支助服务，这类支助可以由国家通过非营利社会经济形式或通过市场力量直接提供。确切的服务组合取决于地方政策选择和具体情况，始终包括正式(付费)和非正式(以家庭或社区为基础)服务的组合。³

9. 本报告基于三项核心前提。首先，福利国家自二十世纪中叶以来在残疾领域发展的服务范式必须改变。一个全新的服务和支助理念开始出现，与过去的模式截然不同。该理念以人格(自主)和社会包容为基础，必须在法律、政策和方案计划中得到更明确的阐述。此外，需要新的语汇，以优化任何新的方法所拥有的潜力。

10. 第二，各国现在拥有广泛的政策工具，可重新构想、设计、实施和监测新的服务范式。利用二十一世纪初的创新——主要是重新构想如何提供服务以及提供个性化服务——使新的理念变得更加容易实现。不同的选择会因文化、历史和资源情况而异。主要的挑战包括在此过程中不要把人或支助商品化，也不要把改革的必要性作为国家取消重要的社会支助的借口。

11. 第三，工商业部门越来越被视为重要的人权行为体，这对全世界数十亿美元的残疾人服务业有着直接影响。一项主要挑战在于，在为残疾人争取正义的过程中，如何管理具有商业潜力的营利动机。另一项挑战是如何与残疾人共同进行智能监管，与商业部门一起发展基于权利的服务模式。残疾人应该拥有一个有利的法律和政策环境。社会经济——主要是私人非营利实体——已经在这方面发挥了关键作用，它强调社会影响、民主治理模式和将利润再投资于社会影响。

12. 综上所述，这些前提——需要全新的服务理念 and 重新发明关于残疾支助的语言和词汇；需要利用各种政策工具重塑这一部门；需要企业成为变革的伙伴——构成了为《公约》注入新鲜活力的机会。

13. 对于尚不存在残疾人权利相关支助架构的国家，从零开始建立这类架构已明显存在可借鉴的经验。⁴ 正式和非正式社区支助之间的平衡至关重要。国际发展援助可以发挥至关重要的作用，必须投资于创新，避免重复旧的方法。

14. 在去机构化背景下，重新构想服务模式的紧迫性产生了明显反响。然而，这一点在范围更广的残疾人群体中也产生了共鸣，这一群体的成员不在机构中生

³ 支助领域可分类为：为行动、沟通交流、做决定提供便利的支助；对日常活动提供的辅助；住房及家庭支助。见 Xanthe Hunt and others, “Community support for persons with disabilities in low- and middle-income countries: a scoping review, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 19, No. 14 (July 2022)。

⁴ 一般见，Hunt and others, “Community support for persons with disabilities in low- and middle-income countries”。

活，但他们的生活安排并非是他们自己做出或选择的。让他们能够独立生活，融入社区，享受适合其需要的适当种类的服务，也是他们的权利。

15. 本报告强调，各国需要做出艰难的政策选择，向着新的服务理念发展。这些选择主要涉及：避免基于市场的方法的消极趋势；平衡正式和非正式照料与政策对家庭的明确影响；确保新技术本身不会成为目的，取代重要的人情味；以及避免使用新的方法作为取消国家支助的借口。

16. 实现《公约》所载权利需要服务和支助。本报告特别关注能够直接帮助个人开展日常生活基本活动和参与社区活动的服务和支助。没有残疾人自身的领导和技能，是无法提供这种服务和支助的。因此，本报告侧重为落实第十九条，在设计和服务方面所需的变革。

17. 这些问题之间相互交叉的重要性怎么强调都不为过。服务是有性别区分的。本报告提及的服务涉及道德行为能力和社会包容，这两个方面受到父权制的严重影响。报告还特别关注向难民和寻求庇护者提供的服务，仅仅因为冲突和气候变化导致的人口流动就将使其成为一个真正紧迫的问题。处理属于少数族裔和种族的残疾人在收入、健康、住房和其他方面面临的差距同样重要。本报告所述方法涵盖了各种残疾，同时强调，为特定人群(例如有社会心理残疾者)重新设计服务极其重要。

B. 走向新的支助理念

18. 如果不谈论需要哪些服务，实现独立生活和保持与社区的联系等正式权利，则很难讨论这些权利。除非支助和服务的基本生态系统发生变化，否则任何积极的法律改革都是不可持续的。因为当前的生态系统已经发展了几十年，所以它表面上看起来可能有一种必然性，尽管它是由过去的各种选择构成的结果。这类生态系统并非不能改变，特别是在其基本前提已不再坚实的情况下。

19. 当今的残疾服务系统在很大程度上归因于残疾的医学模式。通常认为，它侧重于正常(“正常”人的功能)的偏差，然后设计干预措施，以“修复”某人的偏差。这导致了一种狭隘的社会支助理念，该理念主要寻求“补偿”残疾人士的“损失”，其重点在于残障，而不在于人。道德行为能力和法律能力——即个人对自己的生活的控制——并非其目标，更不用说打造融入社区生活的包容性道路这一目标。促进残疾人权利和社区发展之间的联系完全受到忽略。

20. 如同许多其他领域一样，《公约》改变了这个领域的游戏规则。《公约》从根本上脱离了残疾的医学模式。促进为基于人权的残疾方针铺平道路的各种社会模式对医学模式的根本基础和效果提出了挑战。⁵ 那种贬低人的价值、执着于残障的理念受到摒弃。相反，人性和残疾人作为拥有平等权利、希望和梦想的人的正当诉求成为出发点。

21. 把共同的人性而不是残障作为核心出发点，意味着把人本身当作目的，当作具有自由道德行为能力的人。因此，服务的目标必须不再是维护、照顾或保护。

⁵ Rannveig Traustadóttir, “Disability studies, the social model and legal developments”, in *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, Oddný Mjöll Arnardóttir and Gerard Quinn, eds. (Leiden, Martinus Nijhoff, 2009).

事实上，人们常说，最好的保护方式是拥有一个朋友。⁶ 它应该着眼于自主性——发表意见、选择和控制——和社会包容。未来的服务应该主要侧重于让一个人能够在世界上自我实现。

22. 第二，除了普遍拒绝医疗模式之外，《公约》中的一系列核心权利强烈表明，有必要重新界定服务的概念。人格和道德行为能力构成《公约》的基石。关于在法律面前获得平等承认的第十二条寻求赋予残疾人塑造自己生活的能力，从而改变世界与他们互动的方式。传统服务系统倾向于无视人的愿望，把人困在一个不是他们自己创造的世界里，第十二条是对该倾向的一种抵制。该条强烈指向服务的个体化。这并不意味着执着于人体完全由原子构成的迷思，而是严肃对待人类的相互依存性，尤其是在就支助模型作出决策时。

23. 关于独立生活和融入社区的第十九条与这一使命密切相关。该条旨在使一个人能够在自己的家中自由发展个性，并在社区当中自由互动：将道德行为能力与社会包容相结合。⁷ 家是获得休息和发展身份的私人场所，它在空间上与社区相连，使人们能够按照自己的方式进行活动。

24. 这对服务业的未来的影响是显而易见的。要让残疾人主导与其自身生活相关的所有事务，就需要进行重新定位，从专注于残障转向对个人生活选择的重要性的认识。因为社会包容对我们自我意识的发展至关重要，所以服务应集合社会资本，以确保归属、成长和与他人联系的平等权利。第十九条第(二)项更直接地提到对个人的服务和支持的需要。

25. 有人可能会反驳说，普通人没有利用公共资金来支持自己的人生计划的无限权利。因此，国家在这方面的义务必须有一个有限的限度。然而，这一论点使国家通常支持其所有公民的生活和生活机会的许多方式变得模糊，也没有回答一个问题，即部分人的需要和权利要求采取积极行动，国家是否对这些人负有更大责任？即使对于不同残疾人群体，也存在相互竞争的国家优先事项，这就要求在设计系统时实现公平，而不是对服务范式如何或是否应该演变施加限制。

26. 的确，任何新的服务理念都不可能是完全无限制的。就所需的资源而言，各国只有义务“逐步”实现经济、社会和文化权利(《公约》第四条第二款)。然而，这一论点忽略了一点，即目前的服务模式必须改革，使之侧重《公约》更广泛的目标，特别是其关于人格和社会包容的概念。所有人权，一方面是公民权利和政治权利，另一方面是经济、社会和文化权利，它们之间的相互依存和相互关系受到广泛宣扬，这必然意味着这两套权利必须和谐互促。⁸ 而两套权利目前没有做到这一点，服务系统没有发挥积极影响力，正体现出这一点。

27. 许多权威机构，包括前任残疾人权利特别报告员、残疾人权利委员会和其他联合国实体和机构，都接受了这一新的理念的上述要素——摒弃残障，走向人格和社会包容。

⁶ 例如，见 Ethan J. Lieb, “Friendship and the law”, *UCLA Law Review*, vol. 54, No. 3 (February 2007)。

⁷ 《世界人权宣言》第二十九条第(一)款与这一概念强烈呼应，该款声明，“只有在社会中他[一个人]的个性才能得到自由和充分的发展”。

⁸ 《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)，第 1-5 段。

28. 前任特别报告员也对诸如“照料”(care)等措辞提出了批评。她在 2017 年的报告中指出,照料的服务模式向来把残疾人视为照料的被动对象或接受者,或者视为家庭和社会的“负担”,而不是积极的权利主体。她最后指出,对许多残疾人来说,照料概念带有与压制和否定有关的厚重的历史含义。⁹

29. 残疾人权利委员会的两份主要文件尤其值得注意:《关于独立生活和融入社区的第 5 号一般性意见》(2017 年)(第十九条)和《去机构化(包括在紧急情况下)准则》(2022 年)。¹⁰ 在一般性意见中,委员会认为,第十九条是全面执行《公约》必不可少的一部分。此外,委员会指出了不适当的服务模式的有害影响,这种模式会导致习得性被动和依赖。委员会总体上赞同《公约》,尤其是第十九条——尊重个人自主和社会包容的观点。《去机构化准则》更详细地强调了服务系统变革的必要性和具体方向。在这些准则中,委员会将机构化界定为不平等待遇或歧视的一种形式,并强调了不论大小收容机构的一些令人反感的特点。

30. 在准则中,委员会主张,残疾人的道德行为能力是任何新的服务模式的核心要素。委员会呼吁将下拨的预算(以及支助)给予个人,并采取更多措施,扩大所提供服务的范围和类型。委员会强调从医学模式的转变,并坚持认为,任何新的支助或福利资格评估标准都不得仅以残障为依据,而应基于个人的需求。此外,委员会特别呼吁制定合理的人力资源战略,以确定当前和预计的人力资源需求和发展。

31. 有趣的是,上述准则接受非正式的家庭支助,但只有在残疾人明确同意的情况下接受。尽管第二十三条(尊重家居和家庭)没有对此作出明确规定,但委员会在准则中呼吁给予家庭支持,使家庭能够履行与支助有关的责任。委员会最近在 *Bellini 诉意大利* 一案中通过的具有里程碑意义的意见强调了这些原则。¹¹ 委员会发现了一些违反《公约》的行为,因为意大利家庭在承担照料者角色方面缺乏支持。委员会回顾,在社区中独立生活的权利与残疾儿童和父母的家庭权密切相关,缺乏基于社区的支持和服务可能会给残疾人家庭造成经济压力和限制,并认定具体违反了第二十三条。¹² 这一发现应使委员会提供进一步判例,更密切地审查家庭政策问题,以确定它们是否符合《公约》。

32. 其他联合国实体和机构也呼吁改变服务的设计和提供服务的方式。在最近的一份报告中,联合国人权事务高级专员办事处强调了传统照料模式的缺点,并描述了正在出现的新的模式,这些模式力求调和照料者和被照料者之间的长期紧张关系。¹³ 2020 年,在冠状病毒病(COVID-19)疫情背景下,世界银行呼吁对服务模式进行彻底改造,使其更具韧性,更能顺应残疾人的需求。¹⁴ 确保危机时期

⁹ [A/HRC/34/58](#), 第 23-24 段。

¹⁰ [CRPD/C/5](#).

¹¹ [CRPD/C/27/D/51/2018](#).

¹² 该结论与消除对妇女歧视委员会 2019 年就 *Ciobanu 诉摩尔多瓦共和国* 一案([CEDAW/C/74/D/104/2016](#))通过的意见相呼应,在该案中,委员会认为缔约国违反《消除对妇女一切形式歧视公约》,因为对长期家庭照料者提供的养老金不足,构成一种基于性别的歧视形式。

¹³ [A/HRC/52/52](#).

¹⁴ 另见 *Lena Morgon Banks and others*, “Disability-inclusive responses to COVID-19: lessons learnt from research on social protection in low- and middle-income countries”, *World Development*, vol. 137, January 2021.

保持支助的连续性也是秘书长 2020 年政策简报的重点之一。¹⁵ 总而言之，摒弃医学模式，是对执着于残障的服务范式及其管理的直接挑战。新的范式以人为本、侧重道德行为能力的首要地位以及归属和与世界联系的权利。¹⁶ 正如前任特别报告员所指出的，该领域使用的许多语言未能体现这一新的理念。需要新的语汇，以避免积习深重。

C. 从征集书面意见和专家咨询工作中获得的关于服务转型的关键信息

33. 为了为此项研究征集信息，特别报告员呼吁所有感兴趣的利益攸关方提交书面材料，¹⁷ 并于 2022 年 10 月 7 日在日内瓦召开了一次专家咨询会，在会上，一个多利益攸关方小组重点讨论了理念、政策和新的市场战略等问题。报告员谨此对所有在编写报告过程中提供意见和分享看法的人表示感谢。以上两项工作的要点总结如下。

COVID-19 疫情突显出采用新方法的必要性

34. 许多国家答复者指出，疫情导致其支助系统受到侵蚀及劳动力短缺，计划的改革放缓，去机构化进程受到拖延。COVID-19 迫使人们认识到，过去的旧模式不适用于未来。

发表意见、选择和控制

35. 墨西哥城人权委员会强调，有必要将《公约》的原则纳入残疾人服务系统，并认为道德行为能力对于独立生活的权利至关重要。一些国家答复者承认其采用限制或管理残疾人选择的做法。芬兰的门槛协会(Threshold Association)表示，为残疾人提供的服务通常违背他们自己明确表达的需求，这一点仍然令人关切。

从以残障为目标转向以人格和社会包容为目标

36. 欧洲融入社会组织(Inclusion Europe)指出，不应将残疾人降低到他们的身体需求，好像残障是定义他们的唯一标准。关于语言，该组织认为，诸如“服务使用者”、“客户”或“接受照料者”等术语起到了强化这种成见的作用。该组织认为，服务和支助不应侧重于狭义的安全和保护。该组织强调，服务往往是以一刀切的方式集体提供的。La Chrysalide 是贝宁一个促进智力障碍人士融入社会的协会，该协会重点关注阻碍社区支助的态度障碍。

37. 专家咨询会上的讨论者指出，实现《公约》保护的权利目前受到基于残障和慈善的旧福利模式的制约，在该模式下，残疾人仍然被视为照料的对象。所有讨论者都同意，向人们自己管理支助的系统转变尚未完全实现。有人强调，关于泛指的“照料经济”的改革，即将在联合国系统内进行重要的政策对话，残疾人群体需要参与这一对话，因此必须商定一种新的理念，并辅之以与之匹配的语汇。

¹⁵ 见 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/05/sg_policy_brief_on_persons_with_disabilities_final.pdf.

¹⁶ 归属的概念是以下将于 2023 年出版的书籍的主题：Kelley Johnson and Jan Walmsley, *Belonging and Social Inclusion for People with Intellectual Disabilities* (即将出版)。

¹⁷ 收到的书面资料可查阅：<https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-report-special-rapporteur-rights-persons-disabilities-52nd-session>.

38. 与会者一致认为，未来所需的社会支助应当提供给所有残疾人，无论其诊断结果如何，并且应当在传统医疗或照料系统之外提供。有人强调，包含所有残疾的视角凸显出，对社会心理残疾者任何非自愿丧失自由和被强迫治疗的情况，必须采取更普遍的行动予以应对。一个强有力的论点认为，应将传统的精神卫生服务从历来在卫生系统中所占位置移除，并在社区内重创建这类服务。

下拨预算

39. 只有几个国家报告说，它们提供某种形式由个人控制的下拨或针对个人的预算。世界卫生组织(卫生组织)提交了关于其个人预算倡议模式的详细信息。为了推进转型议程，卫生组织提出了详细的建议，包括：(a) 在整个生命过程中提供综合、以人为本、无障碍支助和服务；(b) 确保辅助技术的普及；(c) 投资于支助人员和个人助理；(d) 发展提供综合服务的机制。该资料还提供了小规模下拨预算的例子，如意大利的特里雅斯特市的情况，¹⁸ 以及 2015 年以色列开展的惠及 300 名残疾人的“个人预算试点方案”。欧洲残疾人服务提供者协会题为“UNIC: 建立以使用者为中心的长期照料供资模式”的项目颇有前景。¹⁹

通过积极的财富积累战略提升消费能力

40. 当被问及如何通过积极的财富积累战略来提高服务使用者的消费能力时，大多数国家只是简单地提到了一般性的收入支持政策。这些答复表明，需要在这一领域开展进一步工作。

利用公共采购重塑市场

41. 芬兰报告称，目前实行的公共采购政策往往有利于大型供应商，导致服务整合，较小的残疾人组织被关闭。专家咨询会上的讨论者一致认为，公共采购政策往往与服务转型的需要脱节，采购政策应要求提供残疾服务的供应商进行有意义的人权影响评估。

42. 此外，应认真对待合同合规程序，对达不到标准者，应自动取消其申请或获得公共合同的资格。讨论者称，公共采购系统需要果断摒弃将人视为商品的供应方思维，转向需求设计，考虑残疾人真正想要的服务。这一举措是否可行还没有定论。有人认为，可以采取其他办法达到同样的目的。

人力资源挑战

43. 几乎所有的国家答复者都报告了人力挑战和对额外专业人员的需求。重新设计服务体系时应该处理这些挑战。巴哈马指出，该国这方面的人力需求过度依赖移民劳动力。

¹⁸ 另见 Pina Ridente and Roberto Mezzina, “From residential facilities to supported housing: the personal health budget model as a form of coproduction”, *International Journal of Mental Health*, vol. 45, No. 1 (May 2016)。

¹⁹ 见 <https://easpd.eu/project-detail/unic/>。

家庭的作用

44. 许多国家强调了家庭在提供非正式支助方面发挥的关键作用。欧洲融入社会组织强调，正式服务不应是最终目标，并强调，多达 80% 的长期支助是由非正式照料人员提供的。该组织强调，支助政策和规定必须考虑到这一事实，并确保不要让家庭承担照料的主要责任，包括成为“照料管理者、照料实施者和服务协调者”。

45. 参加专家咨询的与会者指出，国家认为由家庭弥补服务差距是理所当然的，这对妇女产生了不成比例的影响，她们通常会抽出时间，离开劳动力市场去照顾残疾家庭成员，这反过来又可能影响她们的生活目标和养老金权利。设计任何新的系统，都必须抛开由家庭承担主要任务这一假设。必须更有意识地关注家庭主导的非正式支助与其他正式支助之间的关系。各国应认识到性别状况与服务范式的交叉情形，及无报酬工作主要由妇女和女孩承担，从而制定更加公平的政策。

46. 参加专家协商的与会者还认识到，对一些残疾人来说，家庭可能是冲突、创伤和丧失行为能力的来源。因此，过度依赖家庭可能会阻碍他们的恢复，因而需要一种微妙的平衡。显而易见，过去的政策态度——简单地依靠家庭吸收所有的支助需要——不适合未来。与会者普遍认为，家庭支助必须由服务使用者主动同意。

针对服务提供者的可执行的标准

47. 关于国家坚持要求服务提供者遵守的各种标准，少数国家答复者报告说，他们要求提供商采取以人为本的做法，支持包容和选择。另一些国家报告说，它们的标准主要针对无障碍以及健康和安全。许多国家承认，为确保服务提供者符合相关标准而对其进行的持续监测要么不存在，要么不系统。从本质上讲，那些旨在实现变革的服务缺乏为它们提供支持的生态系统。

武装冲突背景下的服务

48. 一些正在经历武装冲突的国家提到国际组织向残疾人及其家庭提供的支持，包括现金援助方案。关于在武装冲突环境下或冲突结束后立即发展服务的思考很少。

用于制定合理政策的数据

49. 很少有国家提供关于收集所提供对残疾人日常生活影响的数据的报告。对于那些收集数据的国家，收集的数据主要侧重于特定残障的发生率，体现了医疗模式。澳大利亚报告说，该国正在进行调查，以了解其国家残疾保险计划的执行情况。爱尔兰举办了参与者论坛，就个体化预算试点项目征求反馈意见。印度指出，该国希望在未来启动收集成果数据的工作。

技术的作用

50. 一些国家报告了疫情期间采用的创新做法，包括远程保健，使临床医生和服务提供商以虚拟方式建立联系。这些创新指出了技术在未来改变服务范式方面的作用。墨西哥强调了数字鸿沟的影响。一些答复者表示担心技术会使服务“非人性化”，加剧孤立，损害心理健康，并消除选择。奇怪的是，很少有回复者指出

人工智能在帮助重塑服务和将服务个体化方面的潜力，这会导致错失一个重要机会。

文化差异

51. 转变社区促进包容组织(Transforming Communities for Inclusion)报告了该组织在亚太地区的经验，并强调“独立生活”目标的某些要素可能没有充分体现社区支助的深度和广度，而这种支助在非西方或个人主义的社会中至关重要。毫无疑问，文化差异有助于形成全球正式和非正式照料之间的平衡。²⁰ 转变社区促进包容组织基于其在南亚的经验，强调将心理健康服务从卫生部门转移到社会支助系统的重要性。²¹

成本效益分析

52. 像许多国家一样，爱尔兰实施了去机构化战略。²² 据该国报告，较小的、基于社区的支助比集体设施更昂贵。虽然在变革的成本方面已经做了很多工作，但对于开发新的服务模式的整体优势，却很少有成本效益分析。

发展援助的作用

53. 瑙鲁强调了南太平洋小国往往面临的特殊挑战。在瑙鲁，政府是最大的雇主。小岛屿国家在依照《公约》促进基于权利的服务方面面临独特的挑战。这些国家高度依赖国际援助，并且声称，如果没有这种援助，它们没有能力提供服务，这突显出投资应该通过发展援助发挥的作用。参加专家咨询的讨论者一致认为，应监测发展援助供资，以维护人权标准，而不是仅仅遵守狭隘的资金要求。与会者一致认为，资金不应延长集体之家等过时的服务。

住房

54. 各国一致指出，住房的提供和可获得性是向社区成员提供支助的挑战之一。这一挑战表明，服务政策和住房政策之间需要更紧密的协调，各国在这方面仍存在重大不足。

评价

55. 征求意见收到的反馈资料和专家咨询的反馈意见强烈支持以下主张。

56. 首先，过时的服务模式将残疾人视为被动接受慷慨施舍的人，这制约了将残疾人置于自身生活中心并融入社区生活的进展。需要一种旨在变革和创新的新的服务理念，认真对待人格和社会包容。以色列最近通过的关于残疾人社会服务的法律是一个有启发性的实例，该法律应于 2024 年生效。

²⁰ 关于文化和《公约》，见 Emily Julia Kakoullis and Kelley Johnson, eds., *Recognising Human Rights in Different Cultural Contexts: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Singapore, Springer Nature, 2020)。

²¹ Tina Minkowitz, *Reimagining Crisis Support: Matrix, Roadmap and Policy* (Chester town, New York, Lilith's Warrior Press, 2021)。

²² 见 <https://www.hse.ie/eng/services/list/4/disability/congregatedsettings/time-to-move-on-from-congregated-settings—a-strategy-for-community-inclusion.pdf>。

57. 第二，形式上的权利是不够的。需要有效的政策来确保人权框架渗透并改变提供服务的模式。大多数国家尚未将与《公约》一致的原则纳入服务提供商标准或采购政策或类似政策。提供商受到的监督很少，无法确定他们是否遵守人权标准。那些确实想进行变革的供应商即便不受过时的政策和法律的惩罚，也受到它们的限制。这种情况可以而且必须改变。

58. 第三，收到的书面意见和专家咨询强烈表明，即使存在创新，它们也没有得到均衡的利用。个体化预算、积极的财富积累战略、辅助决策和人工智能的创新仍未得到充分利用。

59. 最后，向新的范式的转变需要国家制定有目的的政策，不仅仅维护权利，还要发展强有力的服务。国际发展援助的教训是清楚的。

D. 重塑服务市场的政策工具

60. 那么，在现实中，各国能够和应该做些什么，启动向一个不同的服务模式的过渡和思维方式的转变？各国拥有比过去更多的政策工具来重塑该部门。我们需要的是政治意愿，重新定义公共投资背景下的“公共利益”所需，因此需要一种更有目的的方法，利用所有可用的政策工具来重塑该部门。本节重点介绍其中一些工具。在新模式的蓝天思维方面有一个突出实例，即新西兰法律基金会(Law Foundation)2022年的一篇研究论文，题为“消除失能经历：对我们的人民的未来的展望”。²³

发表意见、选择和控制：法律能力改革

61. 服务部门的改革与全面恢复残疾人掌控自己生活的权力直接相关。至少，这是《公约》第十二条的要求。取消法律行为能力的法律极大地侵蚀了个人控制和主导自己生活的权力。

发表意见和共同设计未来的服务范式

62. 过渡到任何新的服务范式，都需要从一开始就进行共同设计，并需要倾听不同的声音，包括残疾人代表的声音，以及渴望变革的服务提供者的声音。许多国家报告说，它们建立了广泛的咨询小组，其中包括残疾人及其家庭成员。有必要让这类论坛专门负责确保共同开展重新设计服务的工作。在美利坚合众国，全国促进以人为本的做法和系统中心(National Center on Advancing Person-Centered Practices and Systems)已经确定了若干战略，说明如何成功地让残疾人参与服务的共同设计，²⁴ 其做法值得借鉴。

²³ 见 https://www.lawfoundation.org.nz/wp-content/uploads/2022/08/2017.IRF_2-Removing-Disabling-Experiences-10-August-2022.pdf.

²⁴ 全国促进以人为本的做法和系统中心(National Center on Advancing Person-Centered Practices and Systems), “Engaging people who receive services: a best practice guide”, August 2020。可查阅 <https://ncapps.acl.gov/docs/Participant%20Engagement%20Guide%20200904.pdf>.

权力到人：下拨预算

63. 将预算下拨到残疾人手中，让他们可以用预算来雇用人员和购买他们需要的商品和服务(而不是其他人认为他们需要的东西)，是一种可期待的做法。该做法要求将名义预算的控制权从服务提供者移交给个人。在一些系统中产生了服务代理的角色，就服务问题在提供者和参与者之间进行谈判。面临的主要挑战是支出酌处权的范围(例如，是否限于某些类别的支出)以及承担的管理负担和会计责任。尽可能减少管理负担对于确保所有社会群体都能享受个性化服务尤为重要。²⁵

64. 一些国家已经在个性化预算方面进行了创新。²⁶ 澳大利亚已将个人预算作为根据 2013 年颁布的《国家残疾保险计划》向残疾人提供服务的重点，该计划使个人能够管理自己的预算，使服务提供者组织能够这样做，或使代理人能够提供援助。虽然澳大利亚的改革比其他下拨预算倡议更加雄心勃勃，但自行管理预算的人数仍然相对较少。据报道，一些更喜欢以传统方式经营的供应商对此表示抵制，该过程已经变得官僚化。有人担心该计划为取消某些服务提供了掩护。澳大利亚目前正在进行相关审查，以应对这些挑战。²⁷

65. 爱尔兰在 2018 年发布了一个重要的政府工作队关于个性化预算的报告。该工作队进行了广泛的比较研究，并牵头试点项目，以展示自主支助的有效性。²⁸ 残疾人领导者国际倡议(International Initiative for Disability Leadership)集合了残疾人社区和服务部门的领导者，于 2019 年举办了一次关于个性化预算的研讨会。²⁹ 该组织建议减少这一过程的复杂程序，增加关于自我主导的优势的宣传，并确保弱势群体能够获得个性化预算。虽然研究的大部分内容指出了下拨预算的许多成功之处，³⁰ 但还是有理由保持谨慎。首先，管理负担可能会非常沉重。这并不是适合所有人的解决方案。需要更仔细地研究如何使该方法更有效地发挥作用。

增强消费者力量的新方法

66. 传统的社会服务和收入支助方法往往假定许多残疾人不从事经济活动，因此以被动的收入支助来应对这种情况。通常情况下采用的是资本门槛规则，即一个人的储蓄或其他资产一旦达到某一水平，这个人就失去了应享的权利，这总是意味着残疾人必须使自己变穷，才能保持应享的权利。

²⁵ Gemma Carey, Brad Crammond and Eleanor Malbon, “Personalisation schemes in social care and inequality: review of the evidence and early theorising”, *International Journal for Equity in Health*, vol. 18, art. No. 170 (2019).

²⁶ 一些实例来自以下研究：Andrew Power, Janet E. Lord and Allison S. deFranco, *Active Citizenship and Disability: Implementing the Personalisation of Support* (New York, Cambridge University Press, 2012)。

²⁷ 见 <https://www.ndisreview.gov.au/>。

²⁸ 爱尔兰，卫生部，*Towards Personalised Budgets for Persons with a Disability in Ireland: Report of the Task Force on Personalised Budgets* (Dublin, 2018)。

²⁹ Valerie Bradley and others, “International advances in self-direction: themes from a disability leadership exchange”, *Journal of Integrated Care*, vol. 29, No. 3 (July 2021).

³⁰ Valerie J. Bradley, Marc H. Fenton and Kevin J. Mahoney, *Self-Direction: A Revolution in Human Services* (Albany, State University of New York Press, 2021).

67. 失去福利的恐惧阻碍了就业，使享受社会援助计划的个人无法为教育和住房等事项创造经济缓冲。传统福利模式还利用限制资源的方式强化个人的长期依赖性，并使他们接近贫困。它还剥夺了个人发展自己的财务管理技能的能力。

68. 一个解决办法是简单地提高资本门槛，而另一个办法则是找到使残疾人能够积累资产而不影响其基本社会权利的方法。美国 2014 年《实现更美好的生活体验法》(ABLE)是处理这类限制的一个创新方案。³¹ 该法律允许领取某些社会保障福利的个人在一个账户中保留资金，用于购买商品、服务和支助，他们的社会福利不受其影响。第三方可以对该账户进行投资，那些向此类基金捐款的人通常可得到税收优惠。这是一项财政中性创新，增强了残疾人的消费能力。³² 然而，该做法绝不能用于替代充分的社会供应。

有意将残疾人权利与家庭政策相匹配

69. 在世界各地，至少有 80%的残疾人得到家庭的支持。现在有一个共识，即需要深思熟虑正式和非正式支助之间的平衡，而不是简单地进行推论或通过默认政策实现该平衡。如果国家没有正式规定，依赖家庭支助，就会出现一系列独特的挑战，例如家庭照料人员是否应被视为专业护理人员，并获得报酬和培训。一些国家在提交的材料中提出了一系列应对措施，包括向长期照料者支付养老金，并向他们提供人权培训，以确保其家庭成员融入社区。另一方面，欧洲融入社会组织认为，家庭应该就是家庭，而不是专业的照顾者。关于正式和非正式照料与家庭支助政策之间平衡的最终决定，必然取决于一国的资源和文化规范。

70. 找到正确的平衡是一项复杂的任务，因为在世界许多地方，家庭是最重要的支助方，这部分反映了文化特征，部分反映了更正式的系统缺乏资金的问题。应对依赖家庭的问题，至少需要采取一些有意识处理家庭支助问题的政策。顾名思义，需要与家庭和残疾人进行深入磋商。此外，必须坦率承认和解决妇女受到的不相称的影响。美国 2022 年的《支持照料者国家战略》，特别是旨在加强服务和支持家庭照料者的目标 3，是这方面极好的资源，可资借鉴。³³

促进个人支助计划

71. 提供帮助的一种方式帮助人们制定个人支助计划，查明有偿支助以及非正式和无偿支助。可以制定计划，确定随着时间的推移达到目标所需的支持，也可以预测问题和挑战。个人支助计划在任何经济环境下都是有益的。

³¹ 见 <https://www.ssa.gov/ssi/spotlights/spot-able.html>。另见 David A. Rephan and Joelle Groshek, “ABLE Act accounts: achieving a better life experience for individuals with disabilities with tax-preferred savings (and the old reliable special and supplemental needs trusts)”, *Mitchel Hamline Law Review*, vol. 42, No. 3 (June 2016)。

³² 见 Sinéad Keogh and others, “Towards positive wealth accumulation strategies for persons with disabilities: linking social protection with social inclusion”, in *Active Citizenship and Disability in Europe*, vol. 1, *The Changing Disability Policy System*, Rune Halvorsen and others, eds. (London and New York, Routledge, 2017)。

³³ 见 https://acl.gov/sites/default/files/RAISE_SGRG/NatlStrategyToSupportFamilyCaregivers.pdf。更一般，另见 Arie Rimmerman, *Family Policy and Disability* (Cambridge, Cambridge University Press, 2015)。

公共采购

72. 通过公共采购法，国家可以重新塑造市场(如果依赖市场的话)，以确保残疾人获得更好的结果。³⁴ 可以制定明确的标准，将社会支助目标与采购政策联系起来，收集数据以确保合规，并对不合规行为实施明确的处罚。公共采购法应反映对未来所需的服务和支助类型的展望，并应优先考虑规模较小的服务组织。

73. 标准应包括以人为本的原则、对做决定的支持、选择和控制、行政做法，如让参与者满意、让残疾人担任顾问，以及劳动力培训。标准还应该基于已经证明有效的支助方法。各国不妨考虑的另一个办法是指定一个非政府实体，根据最佳做法标准对残疾服务提供者进行认证。

竞争法：重新塑造服务市场

74. 服务业目前不受许多竞争法制度的约束。体现为大型服务实体的所有权集中现象，严重阻碍真正以人为本的服务。此外，反竞争做法和滥用市场主导地位往往也会阻碍具有创新商业模式的新组织的出现。反竞争做法也可能排挤为土著人民和其他种族和族裔少数群体服务的社区组织。随着各国寻求吸引新型服务，更好地利用竞争法，为公众利益重新塑造市场至关重要。

75. 需要一个更有目的性的战略来发展和吸引新的供应商。国家不能指望新的供应者一夜之间出现。公共管理者可以与残疾人组织合作，制定在未来和现有组织中建设能力的方法。应编写材料和制定培训方案，阐明对围绕选择和控制以及社会包容的支助理念的期望。

新技术的作用

76. 技术进步使许多残疾人能够更充分地实现《公约》的承诺。技术支持包括替代增强沟通设备、传感技术、智能家居、远程工作、远程支持、全球定位系统导航、语音识别程序、屏幕阅读器、屏幕放大应用程序和适应性设备。

77. 人工智能和机器学习通过全球定位系统跟踪和语音识别等辅助手段，有望为残疾人带来巨大好处。问题是，驱动这些设备背后的机器学习的算法通常不包括关于残疾人的有效数据。例如，语音识别设备可能无法识别失聪的说话者。正如特别报告员在提交人权理事会的上一份年度报告³⁵ 中指出的那样，各国尚未掌握这一新技术带来的风险和机遇之间的平衡。重新塑造服务，使这些技术更加个性化，是最大的好处之一。

合理的劳动力规划

78. 在去机构化和建立社区支助方面取得的有限进展正受到持续劳动力危机的威胁。在疫情期间，许多服务提供者被迫停止服务，现在重新开放又面临人手短缺的挑战。这支劳动力队伍主要由妇女组成，非常依赖少数民族和移民社区。如果不加强补偿、培训和对所做工作的认可，人员流动和人手短缺的情况可能会继续

³⁴ 例如，见 Christopher McCrudden, *Buying Social Justice: Equality, Government Procurement and Legal Change* (Oxford, Oxford University Press, 2007)。

³⁵ [A/HRC/49/52](#)。

下去，更不用说残疾人的生活遭受的干扰。³⁶ 在许多情况下，让残疾人能够从其邻近社区雇用人员，既能增加可用的支助，又能提高文化上的接受度。

79. 劳动力规划必须成为任何未来服务范式的关键组成部分。欧洲残疾人服务提供者协会强调了人力发展战略的必要性，并提出了许多切实可行的建议。³⁷

政府作为一个学习型组织

80. 必须收集关于制度变化对残疾人生活的影响的有意义的的数据。联合国人权事务高级专员办事处 2021 年关于数据促进制定合理政策的报告是一个良好的开端。³⁸ 很少有国家报告说对接受服务的残疾人进行调查。各国必须取得这些数据。美国智力和发育残疾国家核心指标³⁹ 对国家服务系统的表现进行跟踪，是这方面的实例之一。

E. 工商业与人权：服务部门作为变革的伙伴

81. 在那些依赖市场力量而且是非营利服务的国家，为残疾人提供的服务是一个数十亿美元的产业。尽管有一些明显的例外，但过去 20 年来提高企业人权意识的总体趋势几乎没有触及残疾人服务行业。加强对企业在尊重人权方面的作用的认识，可能会对服务行业产生巨大影响。

82. 人权义务的主要承担者是国家。然而，在许多情况下，私人企业权力比国家权力对普通人的生活有更直接的影响力。因此，在将国际人权规范适用于纯私人关系或实体方面出现了一个缺口。人权理事会于 2011 年通过了《工商企业与人权指导原则》，以处理企业责任问题，这对提供服务有明显的影响。⁴⁰

83. 原则 11 指出，企业应避免侵犯人权，并处理它们导致的负面人权影响。工商企业需要考虑额外的标准，特别是涉及需要特别关注群体的个人，包括涉及残疾人的标准。在开发新产品或服务的商业周期期间，应要求企业开展并尽早进行人权尽职调查，作出有关其活动的人权政策声明。企业应直接咨询那些受其活动影响最大的人。

84. 世界各地的服务提供商群体的许多重要元素已经纳入了这些责任。重要的是，2019 年，欧洲残疾人服务提供者协会指出，残疾领域的照料和支助服务对通过促进执行《公约》发扬残疾人权利至关重要。⁴¹ 该协会现在向在促进残疾人充分融入方面表现出色的服务提供商颁发“创新奖”。这种极具想象力的做法

³⁶ 关于疫情和新技术导致劳动力情况变化的更多信息，见 <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work> 和 <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>。

³⁷ 见 <https://www.easpd.eu/key-areas-of-work/workforce-development/>。

³⁸ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>。

³⁹ 见 <https://www.nationalcoreindicators.org>。

⁴⁰ A/HRC/17/31，附件。

⁴¹ 见 <https://www.easpd.eu/key-areas-of-work/inclusive-living/>。

应该得到世界其他地区的效仿。⁴² 行业主导的认证机构应明确考虑《公约》内容。

85. 无论是私人还是非营利的服务都依赖于现行的政策和供资制度，并对该政策作出响应。它们不能单独改变，必须得到有利的政策环境的支持，这是国家的责任。根据《2021-2030 年欧洲联盟残疾人权利战略》，2024 年前将制定为残疾人提供卓越社会服务的具体框架。⁴³ 这一旗舰举措旨在发扬欧洲联盟委员会社会保护委员会 2010 年制定的自愿框架。⁴⁴ 希望新的框架明确欧洲联盟各成员国的责任，以重新配置服务，实现与《公约》更加一致的成果。

F. 变革过程的政策困境

86. 必须认识到，任何过渡进程都将涉及一些艰难的政策选择。以下重点介绍一些比较重要的政策选择。

将市场作为手段而不是目的

87. 社会经济——例如非营利协会、互助会、合作社和基金会等——有与《公约》保持一致的潜力。在国家依赖或部分依赖市场力量的情况下，需要特别注意确保发表意见权、选择权和控制权不会自动导致一个没有限制和不受有效监督的市场。尤其应注意避免将个人权利缩减为消费者交易，以及避免将人商品化。国家必须始终保持最后供应者的角色。对有些人来说，市场永远是不够的，有些实质性需求，如住房，不可能通过市场力量妥善解决。

在正式和非正式支助之间取得平衡

88. 这一平衡必须经过深思熟虑、合理论证并公之于众，不能靠推论或简单地将其视为默认事实。必须将残疾人置于中心位置：也就是说，任何正式和非正式支助组合，都必须首先倾听他们的意见，他们的意见也必须是规划未来的关键。

89. 家庭支助问题往往会引起分歧。一些心理社会残疾者组织的倡导者指出，家庭可能是创伤和冲突的来源。他们认为，政策不能简单地假设家庭是个人最好的支助来源。一位著名的评论家 Yvette Maker 质疑残疾人权利和照料者的“照顾伦理”这种二元思维。⁴⁵ 她提出了六项原则，以极具想象力的方式对发展基于权利的支助政策提供了指导，力求一个本应因相互依存而活跃的领域避免过度市场经济行为。

⁴² 欧洲残疾人服务提供者协会(European Association of Service Providers for Persons with Disabilities), “EASPD Innovations Awards: 25 innovative practices for the inclusion of persons with disabilities” (2021), p. 5. 另见 <https://www.easpd.eu/resources/innovation-awards/>.

⁴³ 欧洲联盟委员会, *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021), p. 12。

⁴⁴ 欧洲联盟委员会, 社会保护委员会(Social Protection Committee), “A Voluntary European Quality Framework for Social Services” (document SPC/2010/10/8 final)。

⁴⁵ Yvette Maker, *Care and Support Rights after Neoliberalism: Balancing Competing Claims through Policy and Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2022)。

个人之间和群体之间需要实现公平

90. 即使提供个体化的服务和支助之后，资源分配机制仍将存在。虽然在资源分配方面永远不会有数学上的对等，因为每个人都有不同的需求，但仍然需要确保群体之间和群体内部的公平。各国仍需找到一种平衡，一方面将资源输送给那些需求最迫切的人，另一方面努力确保尽可能广泛地提供支助。应适用经济、社会和文化权利的一般原则，特别是在逐步实现持续义务方面，此外还需要在经济利益受到侵占的时期避免倒退措施。

需要提供持续的支助，同时改变支助体系

91. 向新的支助体系过渡会有风险，并且可能产生缺口。服务提供商需要时间来改变其商业模式和实践。吸引拥有新的商业模式的新型服务提供商需要时间。与此同时，传统的支助形式仍将存在。各国可能需要在一段时间内继续支持旧的范式的组成要素，同时为需要时间站住脚的新范式提供支持。从长远来看，这种投资的回报大于其本身，因此需要在国家、残疾人及其代表组织和服务部门之间建立伙伴关系，促进变革。任何新服务范式的标准明显需要维护，这一点不应该被用作继续资助旧模式的借口。

四. 结论和建议

A. 结论

92. 显然需要采用一种新的理念，根据残疾人的道德行为能力、自主性和社会包容性，对如何设计支助和为他们提供支助进行指导。各国必须摆脱完全基于残障的服务模式。

93. 实现这一新的理念需要新型的伙伴关系。各国必须重新界定“公共利益”，并确定如何投资和塑造所提供的服务，无论是基于市场还是其他方式的服务。支助必须从依赖强制的医疗主导系统转向可自由选择的支助。因此，必须与残疾人积极协商，以确定残疾人的需求和愿望。商业部门必须承担其人权责任，成为变革的伙伴。

94. 变革需要新的语汇，应摒弃“客户”、“消费者”和“服务用户”等标签，关注公民的核心权利。管理变革的政策工具包括创造个体化支持的辅助决策模式、同行支助网络、独立生活中心、公共采购和合同合规标准、为新进入市场者创造空间的竞争法，以及包括人工智能在内的新技术。此外还需要为家庭提供支持、收集系统性能数据、对新的支助提供者进行激励、适用服务提供者标准，以及加强监督和监测。

95. 最后，捐助国和发展援助机构必须审查其方案规划情况，以确保资金——特别是为南方国家提供的资金——不会延长过时的服务。相反，捐助者应该支持优先考虑包容而非隔离和污名化的举措。

B. 建议

96. 特别报告员向各国、工商界、民间社会和国际体系提出开始向设计和提供二十一世纪新的服务模式过渡的以下建议。

97. 特别报告员建议各国：

(a) 盘点现有的正式和非正式服务，以查明差距、紧张的方面、供资模式和期望；

(b) 重新考虑供资模式、法律框架和报告要求，以提供一个支持性的政策环境，使服务提供者能够改变；

(c) 重新设计采购政策或类似政策，以鼓励和激励那些做法符合《公约》的提供支助者；

(d) 根据《公约》以及残疾人行使道德行为能力和法律行为能力以及体验社会包容的需求，重新界定服务市场公共投资中的“公共利益”；

(e) 与残疾人群体积极协商，制定一项新的政策战略，以实现服务转型，规定明确的目标、时间表、监测机制和专用资源；

(f) 探索正式支助和非正式照料之间的正当平衡，在依赖非正式照料的情况下，努力达成新的社会契约，以确保家庭，包括兄弟姐妹在需要时获得正式支助，同时确保残疾人同意使用家庭支助；

(g) 将任何新的转型战略与媒体宣传相匹配，向公众介绍其目标和方法，并强调其对所有人的好处；

(h) 在适当的支持下引入下拨预算做法，将财务行为能力移交给残疾人，在支出方面给予其最大限度的酌处权，并尽量减少繁重的行政手续；

(i) 制定在特定服务环境下帮助残疾人作出决定的规程；

(j) 制定积极的积累财富战略，提高残疾人的消费能力，同时不损害或取消他们现有的社会权利；

(k) 制定符合《公约》的服务标准和发放许可证的要求；

(l) 建立支持性的政策环境，以激励和鞭策供应商；

(m) 通过监控绩效，让供应商对标准负责；

(n) 培育和支持由残疾人领导、符合基于《公约》的服务标准和要求的新的服务提供者组织，并培养创业精神；

(o) 仔细研究公共采购政策的潜力，考虑如何从注重成本转向积极吸引和激励基于《公约》的不同商业模式的新服务模式，并审查所有备选方案；

(p) 利用国家发放许可证的权力，只向那些致力于变革和遵守《公约》的商业组织发放许可证；

(q) 反思竞争法在这方面的作用，并研究竞争法重新塑造该领域的潜力；

(r) 设计一个切合实际的人力发展战略，制定明确和可持续的职业架构，创造工作空间(而不是对工作提出过多的报告要求)，并支持体面的薪酬；

(s) 探索包括人工智能在内的新技术在协助个性化服务方面的最佳作用，同时确保技术不会取代人性化服务；

(t) 提供独立的投诉机制，使用服务者可以利用这些机制而不必担心报复，并认真对待签订公共合同的结果；

(u) 确保政府作为学习型组织具备必要的手段和数据，以评估新战略是否正在改善残疾人的生活，并做出适当的纠正。

98. 特别报告员建议非营利和私营部门的企业：

(a) 在残疾人的积极参与下开展人权影响评估，以确保最大限度地遵守《公约》；

(b) 制定和公布政策，具体说明企业将如何促进残疾人的人权，避免或减轻可能对残疾人产生负面影响的人权风险；

(c) 审查组织的使命和业务模式，以确保其活动符合《公约》；

(d) 确保遵守《公约》是参与任何认证机制的核心要求；

(e) 设立让服务的使用者提交反馈和投诉的独立机制；

(f) 在管理委员会中为残疾人留出位置；

(g) 确保设计新的服务模式的过程包括残疾人，并在必要时提供充分的支持；

(h) 尊重支助人员的贡献，为他们提供关于《公约》的培训、建立明确的职业阶梯、让他们参与决策，并提供体面的工资；

(i) 鼓励全世界致力于《公约》的服务供应商扩大区域网络。

99. 特别报告员建议残疾人组织：

(a) 在地方和全国范围内组织起来，倡导基于新的支助理念的创新，并制定新闻战略，以支持变革进程；

(b) 积极和直接为所有新的促使服务业转型的国家战略进程作出贡献；

(c) 与其他包容残疾人社区广泛多样性的残疾人组织联盟，以寻求共同点，从而最大限度地扩大发言权和影响力；

(d) 向残疾人提供培训和援助，使他们掌握有效参与共同制定公共政策所需的信息；

(e) 为使用者主导企业的成长提供协助，在开拓新的商业模式方面发挥领导作用；

(f) 本着《工商企业与人权指导原则》的精神，与商业部门结成联盟，为变革进程提供协助；

(g) 在政府和企业网络的许可证和认证程序方面发挥积极作用，并密切监测这些程序的结果。

100. 特别报告员建议联合国系统：

(a) 鼓励残疾人权利委员会继续努力将服务转型与缔约国根据《公约》承担的基本义务联系起来，并向缔约国提供有益的指导；

(b) 鼓励世界银行继续努力指导各国发展更具包容性和韧性的服务模式，并强调这种模式对所有人的益处；

(c) 确保以发展服务为重点的联合国专门机构，如联合国开发计划署和世卫组织努力确保服务符合道德行为能力和社会包容的目标；

(d) 确保根据《公约》的提示，在联合国关于“照料”的未来的对话中发展一种全新的支助和服务理念。

101. 特别报告员建议国际捐助界：

(a) 停止对过时的服务供应模式的投资，协助从头开始开发基于道德行为能力和社会包容的新模式；

(b) 继续努力在未来创建一个更有韧性的服务体系，并就如何按照《公约》做到这一点提供技术援助；

(c) 为提高残疾人群体的能力进行投资，倡导符合《公约》的服务范式，实施由残疾人经营和为残疾人提供的服务，包括创办独立生活中心，并鼓励该群体成员创业；

(d) 监测供资情况，以评估发展合作和援助的人权影响。
