



残疾人权利委员会

关于独立生活和融入社区的第 5 号一般性意见(2017 年)

一. 引言

1. 过去, 残疾人在生活的各个方面都无法自行选择和掌控。许多人被认为无法在自己选择的社区里独立生活。有关的支助, 要么根本没有, 要么与特定的生活安排绑定在一起, 而社区基础设施也不是通用设计。资源都投入到收容机构了, 而没有用于为残疾人在社区独立生活创造机会。这导致了残疾人遭到遗弃、依赖家庭、被机构收容、受到隔绝和隔离。
2. 《残疾人权利公约》第十九条确认所有残疾人享有独立生活和融入社区的平等权利, 可自由选择 and 掌控自己的生活。这一条款的基础是核心人权原则, 即在尊严和权利上, 人人人生而平等, 而且所有生命价值平等。
3. 第十九条强调, 残疾人是权利主体, 是权利持有人。《公约》的一般原则(第三条)是独立生活和融入社会的权利的基础, 特别是尊重个人固有尊严、自主和独立的原则(第三条第(一)项)以及充分和切实地参与和融入社会的原则(第三条第(三)项)。《公约》所载的其他原则对于解释和适用第十九条也至关重要。
4. 从渊源上来说, 独立生活和融入社区的思想源自残疾人, 他们宣称要通过创造增强能力的支助形式, 如个人协助, 并要求社区设施符合通用设计原则, 从而掌控自己想要的生活方式。
5. 缔约国在《公约》序言中承认许多残疾人生活贫困, 并强调亟需消除贫困的影响。社会排斥的代价高昂, 因为排斥使得依赖永远存在, 而对个人自由的干预禁而不绝。社会排斥还会造成羞辱、隔离和歧视, 这不仅可能导致暴力、剥削和虐待, 而且还会产生负面定见, 从而形成残疾人边缘化的恶性循环。通过促进残疾人独立生活的权利(第十九条)等方式, 促进残疾人融入社会的政策和具体行动计划是确保残疾人享有权利、可持续发展和减少贫穷的一种颇具成本效益的机制。
6. 本一般性意见旨在协助缔约国执行第十九条和履行《公约》义务, 主要涉及确保人人享有独立生活和融入社区的权利的的义务, 同时也涉及《公约》的其他条款。第十九条是《公约》涵盖范围最广、部门跨度最大的条款之一, 因而是全面执行《公约》必不可少的一部分。



7. 第十九条蕴含了公民权利、政治权利、经济、社会及文化权利，是所有人权相互关联、相互依存和不可分割的典型例子。只有实现了这一规范赋予的所有经济权利、公民权利、社会及文化权利，才能实现独立生活和融入社区的权利。国际人权法既规定了立即生效的义务，也确立了其他一些可逐步实现的义务。¹ 要充分实现这些义务还需要进行结构性改革，这样的改革可能需要分阶段进行，无论涉及的是公民权利和政治权利，还是社会、经济及文化权利。

8. 第十九条反映了人类生活文化取向的多样性，并确保了其内容不偏向某些文化规范和价值观。独立生活并融入社区是全球人类生活的基本概念，也适用于残疾人。这意味着自由选择 and 掌控影响自身生活之决定，也意味着社会内部最大限度的自决和相互依存。这一权利须在不同的经济、社会、文化和政治环境中有效实现。独立生活和融入社区的权利适用于所有残疾人，无论种族、肤色、血统、性别、怀孕和生育状况、婚姻、家庭或看护状况、性别认同、性取向、语言、宗教、政治或其他见解、国籍、族裔、土著或社会出身、移民、寻求庇护或难民身份、是否属于少数民族、经济或财产状况、健康状况、遗传或其他疾病倾向、出生和年龄等其他任何状况。

9. 第十九条所载权利深深植根于国际人权法。《世界人权宣言》第二十九条第(一)款强调了个人的个性发展与个人作为社会一员的社会性之间的相互依存关系：

“人人对社会负有义务，因为只有在社会中他的个性才可能得到自由和充分的发展。”第十九条既源于公民权利和政治权利，也源于经济、社会及文化权利——自由迁徙和自由选择住所的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第十二条)、获得适足的生活水准包括适足的衣着、食物和住房的权利(《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条)以及基本的通信权利。这些权利构成了独立生活和融入社区的权利的基础。迁徙自由、适足的生活水准以及理解和让人理解自己的偏好、选择和决定的能力，构成了人的尊严和一个人自由发展必不可少的条件。²

10. 《消除对妇女一切形式歧视公约》强调男女平等，并谴责对妇女一切形式的歧视(第一条)。《公约》重申妇女与男子在法律面前一律平等，包括法律行为能力以及行使这种行为能力的相同机会(第十五条第 2 款)，还要求缔约各国承认在人身移动和自由择居法律方面的相同权利(第十五条第 4 款)。

11. 《儿童权利公约》第 9 条第 1 款要求缔约国“应确保不违背儿童父母的意愿使儿童与父母分离，除非主管当局按照适用的法律和程序，经法院审查，判定这样的分离符合儿童的最大利益而确有必要”。《公约》第 18 条第 2 款规定，缔约国“应在父母和法定监护人履行其抚养儿童的责任方面给予适当协助”。此外，第 20 条第 1 款规定，“暂时或永久脱离家庭环境的儿童，或为其最大利益不得在这种环境中继续生活的儿童，应有权得到国家的特别保护和协助”，同时，第 20 条第 2 款规定，“缔约国应按照国家法律确保此类儿童得到其他方式的照顾”。以残疾为由提供其他方式的照顾则具有歧视性。

¹ 见经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)，第 1-2 段。

² 见《世界人权宣言》第二十二条；人权事务委员会，关于迁徙自由的第 27 号一般性意见(1997 年)，第 1 段；经济、社会及文化权利委员会，关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)，第 7 段。

12. 第 23 条第 1 款进一步规定, 所有残疾儿童都应该能在确保其自立、有利于其积极参与社会生活的条件下享有有尊严的生活。儿童权利委员会对被安置在收容机构的残疾儿童数量极高表示关切, 并促请各缔约国通过脱离机构方案, 支持儿童在家庭、大家庭或寄养家庭中生活的能力。³

13. 平等和不歧视是国际人权法的基本原则, 载入了所有核心人权文书。经济、社会及文化权利委员会在其关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)中着重指出, “通过设置社会障碍而进行隔离和隔绝”的做法即为歧视, 并针对第十一条强调, 达到适足生活水平的权利不仅包括平等获取充足的食物、无障碍的住房和其他基本物质, 而且还包括提供充分尊重残疾人人权的支助服务和辅助器材与技术。

14. 第十九条和本一般性意见的内容还须指导和支助联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)作为《2030 年可持续发展议程》一部分通过的《新城市议程》及可持续发展目标的执行工作。《新城市议程》倡导的城市和人类住区的愿景是, 人人享有平等权利和机会, 促进兼容并包、公正、安全、健康、便利、负担得起、有韧性和可持续的城市和人类住区。对《公约》第十九条而言, 可持续发展目标具体目标 10.2(增强所有人的权能, 促进他们融入社会、经济和政治生活)和具体目标 11.1(确保人人获得适当、安全、负担得起的住房和负担得起的服务)尤为重要。

15. 残疾人权利委员会注意到过去十年执行第十九条方面取得的进展。但委员会也注意到, 第十九条的目标和精神与其执行范围之间存在差距, 其中尚存的一些障碍如下:

(a) 剥夺法律行为能力, 要么通过正式法律和实践剥夺, 要么通过在生活安排方面事实上代替做出决定来剥夺;

(b) 确保在社区独立生活的社会支助和保障计划不足;

(c) 旨在提供个人协助和个性化支助的法律框架和预算拨款不足;

(d) 由机构收容和管理, 包括对儿童的收容和管理以及各种形式的强制治疗;

(e) 缺乏脱离机构的战略和计划, 并继续投资于看护机构;

(f) 阻止残疾人融入社区和获得援助的负面态度、羞辱和定见;

(g) 对在社区独立生活权利的误解;

(h) 缺乏可用、可接受、负担得起、便利且适合的服务和设施, 如交通、卫生、学校、公共空间、住房、剧院、电影院、商品和服务及公共建筑;

(i) 缺乏确保适当执行第十九条的充分监督机制, 包括残疾人代表组织的参与;

(j) 一般预算拨款对残疾问题不够重视;

(k) 权力下放不当, 导致各地方当局之间存在差异, 因而缔约国内各地在社区独立生活的机会不平等。

³ 见儿童权利委员会, 关于残疾儿童权利的第 9 号一般性意见(2006 年), 第 47 段。

二. 第十九条的规范性内容

A. 定义

16. 本一般性意见采用如下定义：

(a) **独立生活**。独立生活意味着，向残疾人提供一切必要手段，以便他们能够选择和掌控自己的生活，并做出有关自己生活的一切决定。个人自主和自决是独立生活之根本，其内容包括：可获得交通、信息、通讯和个人协助，有居住场所、日常生活、习惯、体面的就业、个人关系、服装、营养及卫生保健，可参加宗教活动和文化活动，享有性权利和生殖权利。这些活动关系到一个人的身份认同和人格发展：我们住在何处，与何人同住，我们何以为食，我们是否喜欢睡懒觉或晚睡，愿意在户内还是户外，是否愿意使用桌布或在桌上摆放蜡烛，是否愿意养宠物或听音乐。而这样的行动和决定便构成了我们的人格。独立生活是个人自主和自由的重要组成部分，但并不一定意味着独自生活，也不应仅仅被解释为独自开展日常活动的的能力。相反，根据《公约》第三条第(一)项规定的尊重固有尊严和个人自主的原则，独立生活应被视为自由选择 and 掌控生活。独立是个人自主的一种形式，意味着不得剥夺残疾人选择和掌控个人生活方式和日常活动的机会；

(b) **融入社区**。融入社区的权利涉及《公约》第三条第(三)项所载充分和切实地融入和参与社会的原则，其内容包括：享有充分的社会生活，并能获得向公众提供的所有服务以及为残疾人提供的使之能充分融入并参与社会生活各个领域的支助服务。这种服务可能包括：住房、交通、购物、教育、就业、娱乐活动以及向公众提供的所有其他设施和服务，包括社交媒体等。这项权利还包括：能够参与社区政治和文化生活的所有措施和活动，尤其是公众集会、体育活动、文化和宗教节日以及残疾人希望参加的其他活动；

(c) **独立生活安排**。独立生活和融入社区均指各种收容机构以外的生活环境，而不“仅仅”是生活在某一特定建筑或环境之内，首先是不会因被强加了某种生活和生活安排而丧失个人选择和自主。如果含有收容机构或机构收容的其他界定要素，无论是住户过百的大型收容机构，还是五到八人的较小合租居处，甚至个人住所，均不能称为独立生活安排。虽然各收容机构可能在规模、名称和配置上有所不同，但仍有一些界定要素，如有义务与他人共用协助人员，以及无法影响协助提供者的选择或影响力有限；与社区内的独立生活隔绝和隔离；对日常决定缺乏控制权；无法选择与何人同住；日常安排僵硬死板，不顾个人意愿和偏好；某一当局管理下同一地方人群的活动雷同；服务的提供具有家长式作风；生活安排受到监督；而且在同一环境中生活的残疾人人数通常也不成比例。收容机构可为残疾人提供一定程度的选择和控制权；然而，这些选择仅限于生活的特定方面，并不能改变收容机构的隔离性质。因此，脱离机构政策要求实施结构性改革，而不仅仅是关停机构。大小儿童之家对儿童尤其危险，因为儿童需要在家庭中成长，这是无法替代的。“像家庭一样的”收容机构仍然是机构，不能替代家庭的呵护；

(d) **个人协助。**个人协助指为残疾人提供的面向个人(“用户”导向)的人员支助,是独立生活的一种工具。虽然个人协助模式可能不尽相同,但也有一些特定要素将一种个人协助与其他类型的个人协助区分开来,即:

(一) 个人协助的资金必须按个性化标准提供,并考虑到体面就业的人权标准。资金分配给残疾人并由其支配,用于支付所需的任何协助服务。个人协助基于个人需求评估和个人生活环境。个性化服务既不得减少预算,也不得增加个人支付;

(二) 服务必须由残疾人掌控,这意味着他或她可以要么把服务承包给各种提供者,要么雇人提供服务。残疾人可以选择定制自己的服务,即设计服务并决定由谁提供服务、提供途径、提供时间、地点和方式,并对服务提供者下达指令和指导;

(三) 个人协助是一对一的关系。个人协助人员须由享有个人协助的人招募、培训和监督。未经享有个人协助的人完全、自由同意,不得“共用”个人协助人员。个人协助人员的共用可能会限制和阻碍自决、自发地参与社会;

(四) 服务的自我管理。需要个人协助的残疾人可以根据自己的生活环境和偏好,自由选择亲自掌控服务的程度。即使“雇主”责任由他人承包了,但有关协助的决定仍然要以残疾人为中心,有任何问题均须询问他们本人,而且必须尊重他们的个人偏好。可以通过辅助决策来行使对个人协助的控制权。

17. 支助服务提供者经常并不恰当地用“独立”或“社区生活”及“个人协助”来描述其服务,但在实践中,这样的服务并未达到第十九条提出的要求。强制性的“一揽子解决方案”除其他外,倾向于将一项特定服务的提供与另一项服务挂钩,人为安排两个或多个人共同生活,或者只在特殊生活安排下提供服务——这样的解决方案并不符合第十九条。残疾人并无充分自决和自我掌控权的个人协助概念不符合第十九条。必须为具有复杂沟通要求的人提供适当协助,使之能够形成并传达自己的指示、决定、选择和(或)偏好并使之得到认可和尊重,包括那些使用非正式沟通方式的人(即通过非表述方式进行交流,包括面部表情、身体姿势和嘶喊等)。

B. 第十九条引语

18. 第十九条重申不歧视原则,并承认残疾人在社区独立生活的平等权利。为了实现在享有与其他人同等选择的情况下独立生活并融入社区的权利,缔约国必须采取有效而适当的措施,方便残疾人充分享有这项权利并全面融入和参与社区。

19. 此条涉及其标题中明确提及的两个概念:独立生活的权利和融入社区的权利。独立生活的权利指向个体,是解放自己而不被剥夺手段和机会的权利;而融入社区的权利则指向社会,即发展包容性环境的积极权利。第十九条所载权利包括了这两个概念。

20. 第十九条明确指向所有残疾人。不得通过完全或部分剥夺任何“级别”法律能力，也不得以所需辅助水平为依据，剥夺或限制残疾人行使独立和在社区独立生活的权利。

21. 当残疾人被评估为需要高水平个人服务时，特别是当个人服务“过于昂贵”或残疾人被认为“无法”在收容机构以外生活时，缔约国通常认为收容机构是唯一的解决办法。智障残疾人，特别是那些有复杂沟通要求的残疾人，通常被认为无法在收容机构以外生活。这种推理与第十九条不符。第十九条赋予所有残疾人独立生活和融入社区的权利，不论其智力水平、自身机能或辅助要求如何。

22. 所有残疾人都应能够自由选择积极参与和归属于自己选择的的文化，必须享有与社区其他成员同等的生活选择和掌控权。独立生活与“预定的”个人生活方式的推广格格不入。年轻的残疾人不应被迫生活在为老年残疾人设计的环境中，反之亦然。

23. 所有性别的残疾人都是权利持有人，享有第十九条下的同等保障。应采取一切适当措施，确保充分发展、增强和提升妇女的权能。残疾男女同性恋者、双性恋者、变性人、性别奇异者和双性人均须享有第十九条下的同等保障，因而享有对其个人关系的尊重。此外，独立生活和融入社区的权利涵盖对任何年龄组、族裔群体、在册种姓或语言和(或)宗教少数群体的残疾人以及移民、寻求庇护者和难民的保护。

C. 第十九条第(一)项

24. 独立生活和融入社区权利的核心思想是选择和决定如何、在何处、与何人一起生活。因此，个人选择并不仅限于居所，而是包括一个人每天和长期生活安排的方方面面，即一个人的日常时间安排和作息及生活方式，涉及私人 and 公共两个方面。

25. 通常情况下，残疾人无法进行选择，因为缺少可供选择的选项。例如，在非正式家庭协助是唯一选择的情况下，在收容机构以外并无协助的情况下，在住房存在障碍或社区不提供协助的情况下，以及在协助仅限在特定居住形式(如合租或机构收容)范围内提供的情况下，残疾人无法进行选择。

26. 此外，残疾人可能无法进行个人选择的原因还在于，没有机会获得有关可选择范围的信息，以及(或)监护法和类似法律规范或决定构成的法律限制，不允许残疾人行使其法律能力。即使无正式法律，其他人，如家人、照料者或地方当局等，有时也会作为替代决策者掌控和限制残疾人的选择。

27. 法律人格和法律权利的行使是残疾人实现在社区独立生活的基础。因此，第十九条涉及《公约》第十二条所载的承认和行使法律人格和法律能力的规定，委员会关于在法律面前获得平等承认的第1号一般性意见(2014年)也对这一条作了进一步解释。此外，这一条还涉及第十四条所载、相关准则⁴详细阐述的绝对禁止以残疾为由的拘留的规定。

⁴ 《残疾人的自由和安全权准则》(A/72/55, 附件)。

D. 第十九条第(二)项

28. 必须将个性化支助服务视为一种权利，而不是一种医疗、社会或慈善关怀形式。对许多残疾人来说，获得一系列个性化支助服务是在社区独立生活的先决条件。残疾人有权根据个人需求和个人偏好选择服务和提供者，个性化支助应该保持灵活，足以适应“用户”需求，而不是相反。因此，缔约国有义务确保有足够多的合格专家，以根据个人需求和偏好、针对在社区独立生活的障碍制订切实可行的解决办法。

29. 第(二)项明确说明了属于支助服务类别的各种个性化服务，它们不仅限于居家服务，而且还应涵盖以下领域：就业、教育、政治和文化参与；增强育儿能力以及与亲友联系的能力；参与政治和文化生活；个人休闲兴趣活动；以及旅行和娱乐等。

30. 虽然个性化支助服务可能因缔约国的文化、经济和地理方面的具体情况而在名称、类型或类别上有所差异，但所有支助服务的设计都必须以支持社区生活、防止与他人隔绝或隔离为目标，而且必须切实符合既定用途。重要的是，这些支助服务的目标是实现全面融入社区。因此，任何隔离和限制个人自主的机构支助服务均不为第十九条第(二)项所允许。

31. 此外，还需铭记，所有支助服务的设计和提供模式均须支持准则的总体目标：即充分的、个性化的、自我选择的有效融入和参与，以及独立生活。

E. 第十九条第(三)项

32. 本条这一部分所述服务和设施是指在社区为公众提供的非残疾人专用的支助服务和设施，其中涵盖广泛系列的服务，如住房、公共图书馆、医院、学校、交通、商店、市场、博物馆、互联网、社交媒体以及类似的设施和服务。这些服务必须向社区内所有残疾人提供，让他们都可以普遍无障碍使用，都可接受和适应。

33. 社区设施、商品和服务的无障碍设计以及包容性无障碍就业、教育和卫生权利的行使是残疾人融入和参与社区的必要条件。各种脱离机构方案表明，不管收容机构的规模大小，也不顾住在里面的人员在社区内的重新安置情况，而仅仅一刀切地关停收容机构，这本身是不够的。这样的改革必须有综合服务和社区发展方案，包括提高认识方案配套。旨在改善社区内整体无障碍水平的结构性改革可能会减少对残疾人专用服务的需求。

34. 就物质方面而言，第十九条涵盖获得安全适足的住房、个人服务、社区设施和服务等方面。获得住房意味着有机会在社区与他人平等地生活。如果只在特定区域内提供住房，并且安排残疾人居住在同一幢楼、同一楼群或同一居民区内，则算不得适当执行第十九条。为独居或与家庭合住的残疾人提供住所的无障碍住房必须数量充足，遍布社区各处，以便为残疾人提供选择的权利和可能性。为此，需要建造新的无障碍住宅或将现有住宅改造成无障碍住宅。此外，住房必须让残疾人负担得起。

35. 必须在城市或农村地区所有残疾人体力所及的安全地理范围内提供支助服务。服务须价格低廉，考虑到低收入人群。服务还要可以接受，这意味着服务须遵循质量标准，并考虑到性别、年龄和文化因素。

36. 不允许个人选择和自我掌控的个性化支助服务不算是为在社区独立生活提供的服务。在成本效率的前提下，为残疾人提供的支助服务往往将住所与支助服务绑定在一起（“一揽子”绑定提供）。然而，这一前提本身是可从经济学上加以反驳的，同时成本效率问题也不得凌驾于利害攸关的人权核心之上。不应用规则要求残疾人共用个人协助服务和协助人员；这须经他们充分、自由地同意方可实施。选择的可能性是在社区独立生活权利的三大要素之一。

37. 与享有同等支助服务的权利相对应的责任是，确保残疾人参与和介入社区设施和服务的相关过程，确保这些过程考虑到特殊需求，并考虑到性别和年龄因素，可让社区内的残疾人自发参与。对儿童而言，独立生活和参与社区的权利的核心是在家庭中成长的权利。

F. 核心要素

38. 委员会认为，为了确保每一个缔约国达到足以让残疾人行使独立生活和融入社区的权利的标准化最低支助水平，有必要确定第十九条的核心要素。缔约国应确保始终遵守第十九条的核心要素，特别是在金融或经济危机期间。这些核心要素是：

(a) 根据委员会第 1 号一般性意见，确保所有残疾人有决定在何处、与何人一起以及如何生活的法律能力的权利，而不管有何残障；

(b) 在获得住房方面(涵盖收入和无障碍因素)，以及在通过强制性建筑条例以保障新住房和翻新住房无障碍方面，均确保不歧视；

(c) 制订残疾人在社区独立生活的具体行动计划，包括采取步骤，为在社区独立生活提供正式支助，以免让诸如家庭等非正式支助成为唯一的选择；

(d) 制订、执行和监测关于基本主流服务无障碍要求的法律、计划和指南，并对不遵守的行为予以制裁，以实现社会平等，包括让残疾人参与社交媒体，并保证他们具备充分的信息和通信技术能力，确保按通用设计开发和保护此类技术；

(e) 制订具体行动计划并采取步骤，发展并实施基本的、个性化的、非共享的、基于权利的残疾人专用支助服务和其他形式的服务；

(f) 确保在落实第十九条内容时不出现倒退，除非任何此类措施有正当理由且符合国际法；

(g) 收集有关残疾人，包括仍住在收容机构的残疾人的统一量化数据和定性数据；

(h) 利用任何可用资金，包括区域资金和发展合作资金，开发包容性的无障碍独立生活服务。

三. 缔约国的义务

39. 缔约国的义务必须反映人权的性质——要么具有绝对性，可立即适用(公民权利和政治权利)，要么可逐步适用(经济、社会及文化权利)。第十九条第(一)项所规定的权利，即选择居所以及选择在何处、如何及与何人一起生活的权利，是一项公民权利和政治权利，可立即适用。第十九条第(二)项规定的获得个性化的、经评估的支助服务的权利，则是一项经济、社会及文化权利。第十九条第(三)项规定的获得服务设施的权利，也是一项经济、社会及文化权利，因为许多主流服务都服务于社会和文化目的，如无障碍信息和通讯技术、网站、社交媒体、电影院、公园、剧院和体育设施等。逐步实现的义务也有需立即执行的内容，即制订和通过具体战略和行动计划，并提供资源，以发展支助服务，同时要求使现有的以及新的一般服务也面向残疾人。

40. 尊重义务不仅有消极的一面，还有积极的一面：即要求缔约国采取一切必要措施，确保第十九条所赋予的权利不受国家或私营实体的侵犯。

41. 为了逐步实现经济、社会及文化权利，缔约国须在其现有资源所允许的最大限度内采取步骤。⁵ 这些步骤必须立即或在较短的合理时间之内采取。此类步骤应当周密、具体、有针对性并采用一切适当手段。⁶ 系统实现在社区独立生活的权利需要有结构性改革。具体而言，这适用于一切脱离机构的形式。

42. 缔约国有义务与残疾人代表组织相互尊重地密切协商后，立即在适当的时限内用充足的资源实施战略规划，以独立生活支助服务取代一切收容机构。缔约国在方案执行方面有一定考量余地，但在替代问题上没有余地。为了确保残疾人充分融入社区，缔约国应通过残疾人代表组织与残疾人直接协商，制订过渡性计划。

43. 例如，当一缔约国为应对经济或金融危机而寻求就第十九条采取倒退性措施时，该国必须证明此类措施属有临时、必要和非歧视性质，并尊重其核心义务。⁷

44. 逐步实现的义务还包括推定不在享有经济、社会及文化权利方面采取倒退性措施。这类措施会剥夺残疾人充分享有独立生活和融入社区的权利。因此，采取倒退性措施便是违反第十九条。

45. 禁止缔约国就本一般性意见所列的在社区独立生活的权利的最低限度核心义务采取倒退性措施。

46. 缔约国有义务立即消除对残疾人个人或群体的歧视，并保证他们享有独立生活和参与社会的平等权利。这要求缔约国废除或改革诸如阻止残疾人选择其居所、获得负担得起的无障碍住房、租房或使用独立所需的通用主流设施和服务的政策、法律和惯例。提供合理便利的义务(第五条第三款)也不属于逐步实现的义务。

⁵ 见《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第一款及《残疾人权利公约》第四条第二款。

⁶ 见经济、社会及文化权利委员会，第3号一般性意见，第2段。

⁷ 2012年5月16日经济、社会及文化权利委员会主席给《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国的信函，可查阅 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fSUS%2f6395&Lang=en。

A. 尊重义务

47. 尊重义务要求各缔约国不得直接或间接地干涉或以任何方式限制个人行使独立生活和融入社区的权利。缔约国不应限制或剥夺任何人在社区独立生活的机会，包括通过法律限制或剥夺。这样的法律往往直接或间接地限制残疾人选择居所或选择在何处、如何和与何人一起生活，或限制其自主。缔约国应改革妨碍行使第十九条所载权利的法律。

48. 该义务还要求缔约国废除在获得支助服务及通用设施和服务方面维持和设置障碍的法律、政策和机构，更不得制订这样的法律和政策或设立这样的机构，其中还包括以下义务：释放所有并非出于自己意愿而身陷心理健康服务或专门针对残疾人的其他剥夺自由措施的个人，禁止一切形式的监护，以辅助决策办法取代替代决策制度。

49. 尊重第十九条规定的残疾人权利，就意味着缔约国需要逐步淘汰收容机构。缔约国不得建立新的此类机构，而且除为保障住户人身安全而不得不采取的最紧急措施之外，也不得重新装修旧的收容机构。不应扩建收容机构，有住户离开时不应再让新住户入住，也不应该从收容机构拓展出任何“卫星式”生活安排，即围绕收容机构的表面上的个人住所(公寓或独立房屋)。

B. 保护义务

50. 保护义务要求缔约国采取措施，防止家人和第三方直接或间接地干预在社区独立生活的权利。保护义务要求缔约国制订并执行法律和政策，禁止家人、第三方、服务提供者、土地所有者或一般服务提供者破坏充分享有在社区独立生活的权利的行为。

51. 缔约国应确保不得用公共或私人资金维护、整修、新建或建造任何形式的收容机构或进行机构收容。此外，缔约国必须确保不得以“社区生活”为幌子建立私营收容机构。

52. 支助应始终基于个人需求，而不是出于服务提供者的利益。缔约国应当建立服务提供者监测机制，采取措施保护残疾人免被藏匿在家中或被隔绝在收容机构，保护儿童免于因残疾而遭遗弃或被送进收容机构，并建立检测第三方对残疾人施暴状况的适当机制。缔约国还应禁止收容机构管理人员成为住户的监护人。

53. 保护义务还包括禁止歧视性做法，如将某些个人或团体排除在某些服务提供范围之外。缔约国应禁止并防止第三方为独立生活和融入社区设置实际或程序障碍，例如确保根据在社区独立生活状况提供服务，并确保残疾人不会被剥夺租房机会，或不在住房市场上处于弱势。如委员会关于无障碍的第2号一般性意见(2014年)规定，向公众开放的一般社区服务，如图书馆、游泳池、公园/公共空间、商店、邮局和电影院等，须无障碍且考虑到残疾人的需求。

C. 履约义务

54. 履约义务要求各国推动、促进和提供适当的立法、行政、预算、司法、方案、宣传和其他措施，以确保充分实现《公约》赋予的独立生活和融入社区的权利。履约义务还要求缔约国采取措施，消除全面实现独立生活和融入社区的权利的实际障碍，如住房出入不便，使用残疾支助服务存在限制，社区设施、商品和服务使用不便，以及对残疾人持有偏见等。

55. 缔约国应提升家庭成员的能力，以支持残疾家庭成员实现独立生活和融入社区的权利。

56. 在执行法律、政策和方案时，缔约国必须通过残疾人代表组织，与各种各样的残疾人密切协商，让他们积极参与在社区独立生活的各个环节，特别是在开发支助服务和投资社区内支助服务时。

57. 缔约国必须通过脱离机构的战略和具体行动计划，包括有义务实施结构性改革，改善社区内对残疾人无障碍的状况，并提高社会上所有人对残疾人融入社区的认识。

58. 脱离机构还需要系统性的改革，包括关停收容机构和消除综合战略中的机构收容规章部分，同时发展一系列个性化支助服务，包括有预算和时间框架的个性化过渡计划以及包容性支助服务。因此，需要一种协调一致的、跨政府部门的方法来确保包括地方当局在内的各级和各政府部门的改革、预算和适当态度转变。

59. 支持在社区独立生活的方案和福利必须涵盖与残疾有关的费用。此外，脱离机构的关键是确保有足够数量的负担得起的无障碍住房单元，包括家庭住房。同样重要的是，获得住房不能以削弱残疾人的自主和独立的要求为条件。向公众开放的建筑物和空间以及一切形式的交通均须按满足所有残疾人要求的方式设计。缔约国必须立即采取审慎步骤，重新分配资金，以实现残疾人在社区独立生活的权利。

60. 残疾支助服务必须向所有残疾人提供，让他们都可以无障碍使用，都可接受和适应，并考虑到不同生活条件，如个人或家庭收入，以及个人情况，如性别、年龄、国籍或族裔、语言、宗教、性别认同和(或)性别身份。基于残疾的人权模式不允许因任何原因，包括因所需支助服务种类和数量而排斥残疾人。支助服务(包括个人协助)不应与他人共享，除非依据经自由、知情同意的决定。

61. 缔约国应将下列因素纳入获得援助的资格标准：评估应根据立足于人权处理残疾问题的方针，关注社会障碍而非残障引起的对残疾人的要求，考虑并尊重个人意愿和偏好，确保让残疾人充分参与决策进程。

62. 残疾津贴等现金转移是缔约国根据《公约》第十九条和第二十八条为残疾人提供支助的一种形式。这种现金转移往往用于报销与残疾有关的费用，有助于残疾人充分融入社区。现金转移也可解决残疾人可能面临的贫困和极度贫困状况。缔约国不得通过在经济或金融危机期间减少残疾人收入，或通过有违上文第38段所确立的人权标准的紧缩措施，让加残疾人的生活雪上加霜。

63. 应采用一种个性化的方法评估对残疾人的支助，并根据具体活动和残疾人融入社区所面临的实际障碍量身定制支助服务。评估应承认残疾人需有机会参加随时间推移而变化的活动。缔约国应确保将支助服务个性化，包括现金转移/个人预算，同时考虑并解决生活在农村和(或)城市地区的残疾人所面临的挑战。

64. 缔约国应提供和传播及时的、准确的最新资讯，以便就独立生活和社区支助服务的选择做出知情决策。这类资料的格式应该可供无障碍查阅，包括盲文、手语、触觉形式和“依时读”形式以及替代和增强型交流方式。

65. 各国应确保从事或即将从事残疾相关服务工作的人员，包括服务人员、决策人员和监测残疾人服务的公务员，得到有关在社区独立生活的适当理论和实践培训。各国还应根据第十九条就申请残疾人社区生活的社会支助服务许可的实体制订标准，并评估其履行职责的情况。缔约国还应确保依照公约第三十二条的国际合作以及据此开展的投资和项目不会使妨碍在社区独立生活的障碍延续下去，而是会消除障碍，支持实现独立生活和融入社区的权利。在灾难发生后，重要的是不再重设障碍，这是执行《公约》第十一条的一个要素。

66. 缔约国必须确保为那些追求行使在社区独立生活的权利的残疾人提供司法保护，向其提供法律援助和适当法律咨询、补救和支持，包括提供合理的、程序上的便利。

67. 缔约国应向家庭护理人员提供适当的支助服务，以便他们反过来能够支持其子女或亲属在社区独立生活。这种支持应该包括临时护理服务、儿童保育服务和其他辅助育儿服务。对家庭护理人员来说，财政支助也至关重要，因为他们往往生活极度贫困，没有机会进入劳动力市场。缔约国还应向家庭提供社会支助，促进发展咨询服务、成套支助和其他适当的支助办法。

68. 缔约国必须定期开展调查和其他形式的分析，提供关于残疾人所面临的物质、通讯、环境、基础设施和态度障碍的数据，以及对落实在社区独立生活的要求方面的数据。

四. 与《公约》其他条款之间的关系

69. 独立生活和融入社区的权利与享有《公约》规定的其他人权息息相关。与此同时，这项权利不仅仅是那些权利的简单相加，而是申明，所有权利都应在一个人选择生活的社区里行使和享有，而且其个性单在这个社区里即可得到自由、充分的发展。

70. 通过残疾人代表组织与残疾人密切协商，让他们积极参与(第四条第三款)，不仅对通过所有计划和战略至关重要，而且对落实在社区独立生活权利时的后续工作和监测也至关重要。各级决策者必须让所有类型残疾人，包括残疾妇女、残疾老人、残疾儿童、社会心理障碍人士和智力障碍人士组织积极参与并与之协商。

71. 就独立生活和融入社区而言，不歧视原则(第五条)在获取和接收支助服务方面非常重要。缔约国应按照一种符合人权的方法，以非歧视性方式客观地界定获得支助服务的资格标准和程序，侧重于人的需求而非残障情况。根据残疾人的要

求，针对其特殊情况开设对残疾人的特殊服务，如残疾儿童服务、残疾学生服务、残疾员工服务和残疾老人服务，不应被视为对《公约》的歧视性违反，而是一种法律上可行的、公正的扶持行动。面临第十九条相关歧视的残疾人必须有负担得起的有效法律救济。

72. 残疾妇女和女童(第六条)往往遭到更多的排斥和隔绝。由于家长式的定见和社会上歧视女性的家长制社会模式，她们在居所及生活安排方面面临更多的限制。残疾妇女和女童还面临着基于性别的多重、跨领域歧视，具有遭受机构收容和暴力，包括遭受性暴力、性虐待和性骚扰的更大风险。⁸ 缔约国必须为暴力和虐待受害者提供负担得起的或免费的法律救济和支助服务。面临家庭暴力的残疾妇女往往在经济上、身体上或情感上更多地依赖施虐者，而施虐者通常就是照料者。这种情况使残疾妇女难以摆脱受虐关系，并导致进一步的社会隔绝。因此，在落实独立生活和融入社区权利时，应特别注意性别平等，消除基于性别的歧视和家长制社会模式。

73. 文化规范和价值观会对残疾妇女和女童选择和掌控自己的生活安排构成不利限制，限制了她们的自主，迫使她们按特定生活安排生活，要求她们压抑自己的需求而服务于他人的需求，并在家庭中担任特定角色。⁹ 缔约国应采取措施，解决妇女在获得社会服务和支助方面面临的歧视和障碍，并确保有关获得社会服务和支助的各项政策、方案和战略充分考虑到男女平等。

74. 缔约国还应确保旨在促进残疾妇女和女童发展、提高其地位和增强其能力的措施(第六条第二款)解决在获取支助和社会保障方面的性别不平等。缔约国应采取适当措施，鼓励工作与生活的平衡(资源、时间、服务)，支持残疾妇女进入(或重新进入)开放的劳动力市场，并确保妇女和男子在履行育儿责任方面的平等权利和责任。¹⁰ 缔约国还有责任确保面向性别暴力受害者的庇护所也向残疾妇女和女童全面开放。

75. 为残疾女童和男童提供适当的分年龄支助服务，这对于他们平等享有人权极为重要(第七条)。至关重要的是尊重残疾儿童的发展能力，并支持他们在影响自身的选择上拥有发言权。同样重要的还有，为家庭提供支助、信息和指导(第二十三条)，以防止残疾儿童进入收容机构，并采取包容性领养政策，确保残疾儿童获得平等机会。

76. 在涉及与同龄人的社会交往和关系时，青少年可能更喜欢个人协助或专业手语翻译，而不是亲属的非正式支持。缔约国应通过私人联系或通过残疾人组织，为残疾儿童和青少年提供创新型支助和无障碍服务。残疾儿童在社区中与同龄儿童一起开展体育运动或活动时，可能需要协助。应让残疾青少年能够与同龄人呆在一起并参加休闲活动。缔约国必须提供辅助手段和技术，促进残疾青少年融入到同龄人圈子中。此外，促进青少年向成年期过渡的服务，包括帮助离家单独居住、开始就业及继续接受高等教育，在支持独立生活方面至关重要。

⁸ 残疾人权利委员会，关于残疾妇女和女童的第3号一般性意见(2016年)。

⁹ 同上，第8、18、29和55段。

¹⁰ 消除对妇女歧视委员会，关于婚姻和家庭关系中的平等的第21号一般性建议(1994年)。

77. 提高认识(第八条)对于建立开放、支持和包容的社区至关重要,而第十九条的最终目的就是改造社区。必须根除那些妨碍残疾人独立生活的定见、体能歧视和错误观念,宣传他们的正面形象和对社会的贡献。应提高权力机关、公务员、专业人士、媒体、公众和残疾人及其家人的认识。所有提高认识的活动都应通过残疾人代表组织在残疾人的密切合作下开展。

78. 第十九条所规定的权利与缔约国在无障碍方面的义务(第九条)有关,因为一个社区面向公众开放的整个建筑环境、交通、信息、通讯及相关设施和服务的普遍无障碍是在社区独立生活的先决条件。第九条要求查明和消除对公众开放的建筑物中的障碍,如修订建筑和城市规划规范,将通用设计标准纳入各个部门,并制订住房的无障碍标准。

79. 缔约国必须在所有灾害风险管理活动中预先考虑到为残疾人提供支助服务的义务(第十一条),确保他们不被抛弃或遗忘。同样重要的是,在武装冲突、人道主义紧急情况或自然灾害后,不得重新设置障碍。重建过程必须确保残疾人可以在社区完全无障碍地独立生活。

80. 在法律面前获得平等承认(第十二条)的规定确保所有残疾人有权行使完全的法律能力,并因此享有选择和掌控自己生活的平等权利,选择自己希望在何处、与何人一起及如何生活,同时享有按照自己的意愿和偏好接受支助的平等权利。为了充分实现向辅助决策过渡并落实第十二条所载的权利,残疾人必须有机会形成和表达自己的愿望和偏好,从而与他人平等地行使法律能力。为此,他们必须成为社区的一员。此外,还应以尊重残疾人愿望和偏好的社区办法,支持行使法律能力。

81. 第十三条关于获得司法保护的规定是确保充分享有在社区独立生活的权利的基础。缔约国必须确保所有残疾人具有法律能力和在法庭的地位。缔约国必须进一步确保所有关于在社区独立生活的决定都可以上诉。对在社区独立生活的支持应当是一项可强制执行的权利和福利。为了确保平等和有效地获得司法保护,必须享有获得法律援助、支助、程序便利和适龄措施的实质性权利。

82. 缺乏残疾人专用支助服务往往会导致或增加以残障或假定“危险”或委员会关于第十四条的指导方针所述其他因素等相关情况为由的非自愿机构收容。因此,执行第十九条将最终防止违反第十四条。

83. 至关重要的是,要确保支助服务不会让潜在的凌虐或剥削残疾人行为或对他们的任何暴力行为有机可乘(第十六条)。必须对所有使用第十九条所规定服务且可能面临凌虐、暴力和剥削的残疾人进行监测,而监测应考虑到残疾、性别和年龄因素,同时提供这方面的法律救济和补救。由于收容机构往往会将其住户与社会隔绝,因而机构收容的残疾妇女和女童更容易受到性别暴力,包括强迫绝育、性虐待和身体虐待、精神虐待和进一步隔绝。她们若要举报此类暴力,还要面临更多障碍。各国必须将这些问题列入对收容机构的监测范围,并确保在收容机构遭受性别暴力的残疾妇女能够获得赔偿。

84. 对许多残疾人而言,如果没有对个人行动能力的支持(第二十条),在社区独立生活的障碍则会继续存在。按照第二十条的规定,提供可负担得起的优质助行器具、用品、辅助技术以及各种形式的现场协助和中介,是残疾人全面融入和参与各自社区的先决条件。

85. 残疾人有权以无障碍模式获得一切公共信息，与他人平等地寻求、接收和表达信息和思想(第二十一条)，能以他们选择的形式和模式进行交流，包括盲文、手语、触觉形式和“依时读”形式以及替代性交流模式、手段和形式。重要的是，沟通和信息交流应双向进行，而且要为使用不同交流方式的个人提供无障碍服务和设施。特别重要的是，为了让残疾人能够完全知情地决定和选择自己在何处、与何人一起及如何生活以及哪种服务最适合自己，应通过多种渠道无障碍提供关于支助服务和社会保障计划的信息，包括关于残疾相关机制的信息。同样重要的是，提供反馈和投诉的机制应保持无障碍通信。

86. 缔约国应确保在根据第十九条提供支助服务时，保护残疾人的隐私、家庭、家居、通信和荣誉免受任何非法干预(第二十二条)。如果发生任何非法干预案件，应对所有使用支助服务的残疾人进行监测，而监测应考虑到残疾、性别和年龄因素，同时提供这方面的法律救济和补救。

87. 对残疾儿童和父母而言，在社区独立生活的权利与家庭权利密切相关(第二十三条)。缺乏社区支助和服务可能会给残疾人家庭造成经济压力和制约；第二十三条赋予的权利对于防止儿童被迫与家庭分离和被机构收容以及支持家庭在社区生活至关重要。这些权利对于确保儿童不会因为残疾而被迫与父母分离同样重要。缔约国应为向家庭提供信息、指导和支持以维护其儿童的权利，并促进融入和参与社区。

88. 独立生活和融入社区与包容性教育(第二十四条)有着内在联系，要求承认残疾人独立生活并享有融入和参与社区的权利。¹¹ 如果将残疾人纳入主流教育体系，自然就会使残疾人进一步融入社区。脱离机构也要求引入包容性教育。缔约国应注意到行使接受包容性教育的权利所可以发挥的作用，即加强所有残疾人享有社区生活、受益于社区并为社区做贡献所必需的体力、技能和能力。

89. 一般卫生设施和服务(第二十五条)必须向社区的所有残疾人提供，让他们都可以无障碍使用，都可适应并接受，包括提供一些残疾人(例如那些有复杂沟通要求的人、社会心理或智力障碍人士或失聪者)在住院、外科手术和医疗咨询期间所需的支助。在医院和住家提供护士、理疗师、精神科医生或心理医生服务，是卫生保健的一部分，履行的不是第十九条规定的缔约国义务，而是第二十五条规定的义务。

90. 在社区独立生活、适应训练和康复(第二十六条)相互依存。对一些残疾人来说，如果得不到足够的个性化支助，就不可能参加康复服务。与此同时，康复的目的是让残疾人能够充分、有效地参与社区。残疾人的适应训练和康复必须始终在征得本人自由知情同意的情况下进行。适应训练和康复在教育、就业、健康和社会事物方面尤为重要。

91. 个性化支助服务包括个人协助的存在，往往是有效享有工作和就业权利的先决条件(第二十七条)。此外，残疾人也可以成为残疾人专用支助服务领域的雇主、管理人员或培训人员。因此，执行第十九条将有助于逐步淘汰保护性就业。

¹¹ 残疾人权利委员会，关于包容性教育权的第4号一般性意见(2016年)。

92. 为了确保残疾人享有适足的生活水平(第二十八条), 缔约国除其他外应特别提供使残疾人能独立生活的支助服务。因此, 缔约国有义务确保获得满足残障相关要求的负担得起的适当服务、设备和其他协助, 特别是对那些生活贫困的残疾人而言。此外, 他们还必须有权参加社区的公共和补贴住房方案。让残疾人自行支付残疾相关费用的做法违反《公约》。

93. 为了影响和参与涉及社区发展的决定, 所有残疾人都应享有并行使亲自或通过其组织参与政治和公共生活的权利(第二十九条)。适当的支助可以为残疾人行使投票权、参与政治生活权和从事公共事务权提供宝贵帮助。重要的是, 要确保协助人员或其他辅助人员不得限制或滥用残疾人行使投票权时所作出的选择。

94. 文化生活、娱乐、休闲和体育活动(第三十条)是社区生活的重要方面, 可以以此追求和实现融入社区, 例如, 可通过确保项目、活动和设施具有包容性, 让残疾人可以无障碍地参与和使用。除其他外, 个人协助人员、向导、朗读者、专业手语和触觉翻译应根据残疾人的意愿和偏好, 促进社区内的包容性生活。重要的是, 使用任何类型的支助服务都被认为是残疾相关费用的一部分, 因为这类支助服务本身有助于促进融入社区和独立生活。不应要求协助残疾人参与文化和休闲活动的人员支付入场费。国际国内都不应限制采用协助服务的时间、地点及活动种类。

95. 所有部门的数据和信息, 包括住房、生活安排、社会保障计划以及获得独立生活、支助和服务方面的数据, 须按残疾类型系统分类(第三十一条)。这些信息应可用于定期分析脱离机构以及向社区辅助服务过渡的进展状况。重要的是, 指标要反映每个缔约国的国情。

96. 开展国际合作(第三十二条)的方式须确保外国援助投资于当地社区的支助服务, 而服务要尊重残疾人的意愿和偏好, 根据第十九条促进他们选择在何处、与何人一起及在何种生活安排下生活的权利。不得将在国际合作框架内获得的资金投资于发展新的收容机构、禁闭式场所或看护机构模式, 因为这会导致对残疾人的隔离和隔绝。

五. 国家一级的执行工作

97. 委员会注意到, 缔约国在落实独立生活和融入社区的权利时, 可能会在国家一级面临挑战。然而, 为了确保充分执行《公约》第十九条的规定, 缔约国应按照上文所述的规范性内容和义务采取以下步骤:

(a) 废除所有妨碍残疾人选择在何处、与何人一起及如何生活的法律, 而不管残障类型, 包括不因任何残疾而遭到禁闭的权利;

(b) 制定和执行旨在使当地社区、环境及信息和通讯能由所有残疾人无障碍使用的法律、标准和其他措施;

(c) 确保社会保障方案能与他人同等地满足各种类型残疾人的需求;

(d) 在政策、法律、标准和其他措施中增加实体空间和虚拟空间通用设计原则, 包括监测义务的实现/履行情况; 审查建筑规范, 以确保其符合委员会的第2号一般性意见所述通用设计原则和建筑立法准则;

- (e) 向所有残疾人提供在社区独立生活的实质性和程序性权利；
- (f) 让残疾人了解他们有权按自己认知的方式独立生活并融入社区，同时提供增强能力的培训，以支持残疾人学习如何行使自己的权利；
- (g) 采取明确而有针对性的脱离机构战略，确定具体时间框架和足够的预算，以便消除对残疾人一切形式的隔绝、隔离和机构收容；应特别关注目前身处收容机构的社会心理和(或)智力障碍人士及残疾儿童；
- (h) 设立提高认识方案，处理对残疾人的负面态度和定见，并确保社区转型，以发展个性化的无障碍主流服务；
- (i) 确保残疾人亲自和通过其代表组织参与改造支助服务和社区以及制订和执行脱离机构战略的工作；
- (j) 为建设负担得起的无障碍住房单元、建筑环境、公共场所和交通制订综合性政策和立法准则并分配财政资源，同时确定适当的实施时间框架以及对公共或私营部门违反行为的有效、相称且具有威慑力的制裁措施；
- (k) 分配资源，为所有残疾人开发适当、充足的面向个人(“用户”导向)的自我管理支助服务，如个人协助、向导、朗读者和专业训练的手语或其他翻译人员；
- (l) 在针对为残疾人在社区独立生活提供支助服务制订招标程序时，应考虑到第十九条的规范性内容；
- (m) 考虑到独立监测框架的作用，建立多种机制，以监测现有收容机构和住宅服务、脱离机构战略以及在社区独立生活的落实情况；
- (n) 通过残疾人代表组织与残疾人充分协商，并在残疾人参与下，开展第十九条所设想的监测和执行工作。
-