



新南威尔士州残障人士 限制措施授权事务

咨询报告摘要

2019 年 9 月

概述：我们收到的反馈

执行摘要

本报告总结了新南威尔士州政府于 2019 年 7 月 16 日至 2019 年 8 月 30 日针对残障人士限制措施授权事务（Restrictive Practices Authorisation – RPA）而实行公众咨询的主要议题以及相关结果。阅读报告全文可访问 <https://www.facs.nsw.gov.au/inclusion/disability/restrictivepracticesbill>。此次公共咨询的目的是为新南威尔士州规管 RPA 开发制定一个可持续的模式。

咨询流程以“请您畅所欲言”网站为主要平台，通过多种渠道，向残障人士、他们的家人、照顾者、服务机构、组织团体以及其他利益相关群体广泛采集意见。咨询渠道包括：

- 在线问卷调查
- 面对面访谈讨论会
- 在线访谈讨论会
- 电话意见专线
- 通过电邮与书信征集意见

我们同时公布了《新南威尔士州政府残障人士限制措施授权事务咨询讨论文件》（NSW Government RPA Consultation Discussion Paper），介绍咨询流程并指导各界为此项工作提供反馈。与讨论文件中的四大主要议题相同，本报告围绕以下四个问题：

- 指导限制措施授权的原则是什么？
- 相关人员如何参与限制措施授权决策？
- 限制措施授权适用于何种情况？
- 谁可作出限制措施授权决定？

通过公共咨询，我们期望了解以下三方主要群体的观点：

- 残障人士（120 名受访者）
- 其他利益相关群体，包括残障人士的家人（57 名受访者）
- 服务机构（155 名受访者）

此外还有 16 个组织团体提出了正式书面意见。

大部分受访者都曾以不同角色直接参与实施残障人士限制措施或处理 RPA 相关事务。部分受访者通过咨询反馈表示，自己曾因与限制措施有关的原因而受创伤。他们提及的有些限制措施是经授权后在规管严格的环境中执行，而另外一些则缺乏监管甚至未经授权。

指导限制措施授权的原则是什么？

咨询讨论文件建议新南威尔士州的 RPA 流程应遵循以下六项原则：

- 以人为中心
- 最小限制
- 最短时间
- 帮助减少与消除限制措施
- 始终受到监督
- 定期审查复核

所有受访者对这六项原则都表示高度支持。“以人为中心”原则受到普遍欢迎，尤其是受到残障人士以及其他利益相关群体的重视。

建议：采纳讨论文件中建议的六项原则。

相关人员如何参与限制措施授权决策？

受访者表示，残障人士必须对限制措施有明确了解，并掌握有关 RPA 的信息。服务机构倾向的观点是，残障人士应该参与 RPA 专家小组会议，决策人应该就行为支援计划

(Behaviour Support Plans – BSPs) 以及各项决定征求残障人士的意见。这些参与可通过监护人或代言人实现。其他利益相关群体则普遍认为，所有残障人士都应尽其所能，亲自参与各项流程，而不是通过监护人或代言人间接参与。与以上两种观点形成对比的是，大部分残障人士希望有关人员作出决定之前能通过监护人或代言人与其沟通，或直接与他们协商。虽然也有一部分残障人士表示他们希望参与 RPA 专家小组会议，但这一诉求并不强烈。

建议：鼓励参与 RPA 专家小组会议之外的 RPA 决策流程。

受访者强调，支持残障人士直接参与 RPA 决策流程非常有价值，这包括在残障人士需要或有要求时提供简明易懂的信息、翻译服务或沟通协助。大多数残障人士表示更加倾向于选择独立代言人，而不是家人或监护人，来获得他们所需的支持。残障人士同时更加关心获得与决策能力有关的培养。

根据受访者反映，残障人士直接参与 RPA 决策流程的情况较为罕见。但是，有相当比例的一部分受访者表示他们至少有过一次这样的经历。服务机构较为普遍的反馈是，残障人士直接参与 RPA 决策流程通常都有良好的体验。与此同时，有很大一部分反馈显示，曾经直接参与过 RPA 决策流程的残障人士的经历并不愉快。大多数来自其他利益相关群体的受访者表示，他们曾有非常正面的直接参与 RPA 决策流程的经历。与此形成反差的是，绝大部分

残障人士都表示他们在这方面曾有非常糟糕的体验，通常是因为他们感觉自己的意见未受他人重视，同时在感情上也较为难以接受。

建议：作出必要调整，改善 RPA 决策流程为残障人士带来的体验。

大部分受访者强烈支持就与 RPA 有关的事务向残障人士的家人和照顾者征求意见，并让他们参与决策。家人和照顾者不仅与残障人士有着密切的关系，同时也最了解他们的顾虑与利益。一部分受访者（特别是残障人士）表示，残障人士应该有权限制家人和照顾者在这方面可行使的权力。各个群体受访者都希望家人和照顾者能够获得与 RPA 决策有关的能力培养、信息以及资源。部分服务机构担心这类支援会导致工作量增加，因此希望有关部门能够为残障人士的家庭和照顾者提供恰当的一般性指导和资源。

建议：为残障人士的家庭和照顾者增加与 RPA 有关的信息和资源。

大部分受访者强烈支持将获取同意作为新南威尔士州 RPA 决策流程中的强制性规定，并在残障人士有能力的情况下，由他们直接给予同意。大部分受访者接受在残障人士没有能力自行决定的时候，其监护人可以作为替代决定人。许多服务机构指出，这一做法对执行同意程序带来了管理上的挑战，尤其是当决策者是一家组织机构。

建议：继续把获取同意作为新南威尔士州 RPA 决策流程的条件之一。

大部分受访者强烈希望得到能力培养支持，并就给予 RPA 同意的事务获得简明易懂的信息。服务机构要求获得更加清晰的指导与框架政策，并明确他们在获取同意的流程中所扮演的角色以及须承担的责任。相比来自家人和监护人的帮助，残障人士更加希望得到独立代言人的支持，同时也希望获得协助，从而表达自己的愿望。残障人士还希望在给予同意之前能够有充足的时间来考虑各种信息。

建议：增加与 RPA 同意流程有关的信息。

建议：与 NDIA 协调，改善沟通交流支持并加强决策能力培养。

与参与 RPA 决策流程的受访者相比，曾参与给予同意的残障人士和其他利益相关群体更多地认为参与给予同意流程的对话给他们带来了良好的体验。服务机构反馈的意见与此不同，他们认为给予同意流程带给他们的优劣经历比例大致相同。有机会让他人倾听自己的意见，同时有机会获得专家建议，这些都是创造良好体验的关键要素。对于那些曾有较差经历的服务机构来说，他们的不满主要来自流程进度缓慢、保留或撤消同意的相关风险以及在与机构决策者接触过程中出现的挑战。残障人士和其他利益相关群体的不良经历主要源自他们面对情况感到无能为力或感到无人倾听他们的愿望。部分残障人士表示，他们感到自己是在不知情或不自愿的情况下同意接受限制措施。

建议：明确说明给予同意必须在知情且自愿的情况下作出，并将此要求包括在 RPA 原则解释文件中。

限制措施授权适用于何种情况？

咨询讨论文件引进的一个理念是，残障人士在不同环境情况下可能都需要行为支援。这些环境场合包括居所、工作场所、学校、医院、户外或是当他们接受 National Disability Insurance Scheme（全国残障保险计划，NDIS）服务机构提供服务的时候。限制措施适用于所有这些环境情况，而目前新南威尔士州实施的临时 RPA 政策仅要求部分情况必须获得授权才能实施限制措施。

出于不同角度考虑的各个群体都强烈支持扩大新南威尔士州 RPA 规管范围，从而使授权规定不只限于 NDIS 服务机构为 NDIS 参与者交付服务。大多数受访者表示，无论在何种环境情况下实施限制措施，都必须预先获得授权。

建议：扩大 RPA 规定的适用范围。

大多数受访者表示，他们希望各项原则可协调一致地适用于所有场合情况，从而确保限制措施能够或有可能起到支持残障人士的作用。部分受访者还表示，各项原则协调化不仅是一种安全保障，也是一种侵扰性和破坏性均较小的方式，可避免以同一 RPA 流程应用于所有不同情况的弊端。服务机构和其他利益相关群体表示希望看到 RPA 流程能够统一地运用于更多的情况。但是，大部分残障人士的要求是仅在服务机构/专业服务环境（包括医疗卫生、精神卫生服务以及司法环境）中采用一致的流程。

建议：将 RPA 原则协调一致地运用于服务机构/专业环境情况中。

大多数受访者反映，他们曾有亲身体会，在不同环境情况中对残障人士使用或授权使用限制措施，而这一做法在目前规管系统内运作效果欠佳，最普遍的问题是实施缺乏一致性、沟通不畅以及协作有限。

尽管很多受访者都对在不同环境情况中存在的不一致性与沟通问题提出了顾虑，但是很多人，特别是残障人士，均表示他们不希望看到单一授权模式用于规管所有情况。部分残障人士表示，更有针对性的计划将能较好地满足他们的需求。他们同时也担忧单一授权模式或许会增加错误决定所带来的风险。服务机构提出的一系列顾虑包括如何针对不同环境情况具体实施授权流程，尤其是担忧资源有限和管理困难。但是，许多受访者坚信，将授权流程应用于所有环境情况将能改善协作，为残障人士带来有利的结果。

建议：加强与联邦政府沟通，鼓励行为支持措施方面的协作。

基于权利框架改善 RPA 执行的一致性，这是大多数人的强烈愿望。培养能力、建立统一监管框架、共享信息以及加深协作，这是所有三个受访群体均表示需要改善的领域。残障人士表示他们最需要的帮助是能力培养。与此相比，服务机构对能力培养的需求强调较少。

建议：促进但不强制要求将授权规定应用于所有情况。

谁可作出限制措施授权决定？

针对限制措施应该由谁授权执行这一议题，残障人士与服务机构之间存在着截然不同的观点。服务机构注重于听取专家和专业参与者的意见，同时强调良好监管要求。残障人士的侧重点在于信任，更加希望与代表或协助他们作出生活决定的人员建立相互了解关系。

我不要一个我既不认识又不信任的人来帮助我。

— 残障人士

各受访群体强烈支持新南威尔士州继续使用目前主要由服务机构召集的本地专家小组针对 RPA 作出决策的模式，包括许多受访者提出希望建立一个中心机构与地方专家小组混合型网络，从而能因人而异，因地制宜地作出决定。在混合型模式中，中心机构负责处理较为复杂的个案，包括对跨环境的限制措施进行授权，审批专项或技术含量较高的申请，审理申诉或执行复核。

建议：继续授权本地专家小组就 RPA 作决策。

大多数受访者表示，决策者应具备行为支持以及临床技能和经验。这表明大多数受访者认为 RPA 作为一种安全保护机制更多属于临床监管范畴，而不完全是法律保护框架。也有部分受访者指出决策者应有相关的法律和人权保护技能。许多服务机构认为，对人员、环境以及实际运作的了解是作为一名决策者必不可少的重要技能和经验。残障人士认为，文化能力、法律和人权保护技能以及生活经验是决策者必须具备的重要素质。

在残障人群体中，决策者对残障人士个人的认同和理解是残障人士高度重视的支持体验，这包括来自残障人士的建议以及对残障人员的情况的了解。其他一部分受访者则高度重视对决策者的技术性支持，例如专家建议、持续培训以及实例或案例研究。

建议：目前 RPA 专家小组成员应具备的最低技能和经验要求保持不变。

服务机构和其他利益相关群体要求加强目前限制措施授权条件，包括：建立基于 BSP 的功能行为评估；获取知情同意；RPA 专家小组授权。一些残障人士希望就授权要求增加一项条件，即必须有证据支持目前令人担忧的行为所带来的风险以及已经尝试执行其他限制较小措施。

建议：继续保留目前 RPA 要求的各项条件。

各受访群体强烈赞成在新南威尔士州引进一套专门针对 RPA 决定提出申诉的正式程序。残障人士表示，他们希望所有决定都能根据要求随时得到复核或能得到定期复核。

建议：在新南威尔士州引入正式的 RPA 决定申诉程序。**建议：赋予残障人士或其监护人对任何 RPA 决定提出正式申诉的权利。**

建立独立的中心机构，由独立专家复核和处理个案申诉，这是几乎所有人的一致愿望。但是对于许多残障人士来说，他们希望加入新的决策人员，并非必须通过中心机构作出相关决定。部分服务机构担忧审核流程将会带来额外的工作量，并对此提出了一些建议，以确保能够更加有针对性地就申诉程序投入资源。

建议：建立独立中心机构，专责审核个案申诉。

大多数受访者，特别是服务机构，都希望引进针对各项流程和决策的外部监督机制，包括流程审核、外部审计以及例行监督，例如由 NSW Department of Communities and Justice（新南威尔士州社区和司法事务部，DCJ）拨款聘用独立专家参与 RPA 专家小组。

建议：当前的监督机制保持不变。**建议：与澳洲联邦政府沟通，调整执法权的一致性。**

受访群体表示希望获得能力培养以及支持性帮助，从而改善 RPA 决策流程，包括可以要求撤销特定 RPA 专家小组，或是解除或暂停 RPA 专家小组成员作决定的权力。许多服务机构希望调整执行权力，使之与 NDIS Quality and Safeguards Commission（NDIS 质量保证和保障委员会）的执法权一致，甚至将两者权力合并。

受访群体更倾向于以法规监管方法，将针对各项原则以及执法权力有明确定义的立法平台与灵活的政策框架结合起来。受访群体认为具备灵活性极有必要。随着 NDIS 全面成熟，决策者能力增加，更多不同环境情况适用一致原则以及对实施工作的考虑，灵活性不仅能适应局部变化的要求，同时还能留出进一步调整的空间。

建议：考虑以新南威尔士州策略和/或政策框架为支持基础的“轻度立法”。