



残障人士（限制措施监管） 条例法案（2020年）

Persons with Disability (Regulation of Restrictive Practices) Bill 2020

征求意见稿

信息手册（2020年12月）

目录

目录	2
背景	3
介绍	3
关于本信息手册	3
请您畅所欲言	4
为何需要引进新法规?	4
关于“残障人士限制措施”	4
目前的模式	5
新法规的目的	5
已经完成的公共咨询	6
2. 新法规有何作用?	7
2.1 关键点	7
2.2 《残障人士 (限制措施监管) 条例 法案 (2020 年) 》的提议	7
2.2.1 目标和指导原则	7
2.2.2 高龄与残障事务专员的职责	9
2.2.3 允许与不允许授权实施的限制措施	9
2.2.4 NDIS 服务机构授权流程	10
2.2.4.1 获取同意和可信赖人制度	10
2.2.4.2 审批授权专家小组	12
2.2.4.3 听取残障人士的意见和建议	12
2.2.4.4 临时授权	13
2.2.4.5 全面授权	13
2.2.4.6 投诉和上诉程序	14
2.2.5 其他事项	15

背景

介绍

家庭、社区与残疾服务 (Families, Communities and Disability Services) 部长已经公布了《残障人士 (限制措施监管) 条例法案 (2020 年)》(Persons with Disability (Regulation of Restrictive Practices) Bill 2020)，以向公众征询对该法律草案的意见。该法案目的是通过以下方式改善对新南威尔士州残障人士的保护：

- 赋予独立的高龄与残障事务专员 (Ageing and Disability Commissioner) 相关权力，促进残障人士在限制措施实践方面的权利，同时监督和报告各类限制措施的使用情况；
- 规定全国残障保险计划 (National Disability Insurance Scheme, 简称“NDIS”) 服务机构何时可以对残障人士实施限制措施，并明确对限制措施决定的复核途径；同时
- 要求 NDIS 服务机构、医院、学校以及其他政府服务部门遵守一套以人权为基础的共同原则。

关于本信息手册

本信息手册旨在对法案有关方面作出解释。我们在本手册中提出了 11 个问题，希望能有助于您表达意见。您可以利用这些问题作为提供反馈的指南。

本份信息手册已翻译为多种其他社区语言，同时还有简明易读 (Easy Read) 版本供您选择。Easy Read 版使用简单的语言和图片解释本法案的内容。下载各种语言版本手册可访问：<https://www.facs.nsw.gov.au/inclusion/disability/restrictivepracticesbill>。

请您畅所欲言

残障法规将对新南威尔士州的残障服务和残障人士权利带来重要影响，因此我们鼓励您畅所欲言，发表意见。这是非常重要的一项工作。

提交意见可通过以下方式：

- 访问 [DCJ 网站上的《限制措施监管条例法案》专题网页](#)
- 访问 [Have Your Say \(请您畅所欲言\) 网站](#)
- 回答本手册中的问题，并将您的书面陈述邮寄至：
Policy, Reform and Legislation Team, Level 3, 2 Cavill Ave, Ashfield NSW 2131
- 将您的反馈意见通过电邮发送至：policy@justice.nsw.gov.au
- 致电 1800 263 244

咨询期从 2020 年 12 月 2 日上午 9:00 开始，至 2021 年 1 月 29 日晚上 11:59 截止。您必须在规定的期限内提出意见，这一点非常重要。

为何需要引进新法规？

关于“残障人士限制措施”

残障人士限制措施 (*Restrictive Practices*) 是出于保护残障人士或其他人免受伤害而限制他们的某些权利或行动自由的做法，这可包括使用不同类型的约束方式（化学、机械、环境和肢体）或隔离手段等。

由于这类措施会严重限制残障人士的权利，而且若使用不当或长期使用可能会对他们的身心健康与福祉造成风险，因此残障人士限制措施必须受到法律监管。限制措施只能作为在已经考虑和尝试了其他策略之后而采取的一种不得已的手段。

目前的模式

全国残障保险计划（National Disability Insurance Scheme，简称“NDIS”）拨款运作的残障服务机构有时候需要对残障人士实施限制措施。澳大利亚联邦法规与新南威尔士州的法律均规定，NDIS 服务机构对残障人士实施限制措施之前必须遵照新南威尔士州政府的规定政策获取授权。在诸如医院等其他一些与 NDIS 无关的环境情况中，不同的服务机构针对残障人士限制措施有各自特定的法定政策和规定。

根据 NDIS 法规，新南威尔士州政府负责制定有关残障人士限制措施授权的规定。在新南威尔士州，NDIS 服务机构对 NDIS 参与者实施限制措施时必须遵守这些规定。《残障人士限制措施审批授权政策》（[NSW Restrictive Practices Authorisation Policy](#)）和《残障人士限制措施审批授权程序指南》（[NSW Restrictive Practices Authorisation Procedural Guide](#)）两份文件对各项规定作了解释。政策要求新南威尔士州的 NDIS 服务机构只有在达到以下条件之后才能获得对残障人士实施限制措施的授权：

- 参与者已制定了行为支持计划，并在该计划中包含了相关限制措施的内容，并且该计划符合 NDIS 质量及安全委员会制定的标准；
- 限制措施审批授权专家小组（*Restrictive Practices Authorisation Panel*）同意授权；
- 参与者或其监护人知情并已经给予同意。

新法规的目的

减少并消除残障人士限制措施是一项全国性诉求。新南威尔士州政府致力实现此目标。这一承诺符合《联合国残疾人权利公约》（Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD）的精神，旨在保护残障人士的权利、自由和尊严。澳大利亚作为公约缔约国，同意遵守国际法律，履行 CRPD 的要求。针对何时可以对残障人士实施限制措施制定严格的法律规定是实现这一目标的第一步。

本法案旨在通过立法使当前的政策正式化，从而进一步保护残障人士的权利。这意味着：

- 残障人士的权利和自由受法律保护，任何对这些权利的限制必须严格控制，任何对限制残障人士权利行为的授权必须符合人权原则；

- 明确 NDIS 服务机构可针对残障人士实施限制措施的法定限度；以及
- 确保新南威尔士州的授权流程与《全国残障人士限制措施审批授权原则》 (*National Restrictive Practices Authorisation Principles*) 保持一致。

已经完成的公共咨询

新南威尔士州政府于 2019 年公布《残障人士限制措施审批授权咨询讨论文件》，并向公众就相关事务征求意见。本法案反映了在公共咨询阶段所收集的意见和建议。总计有 332 人参与了公共咨询工作，包括残障人士、他们的家人、照顾者、服务机构以及其他利益相关群体。此外还有 16 个组织团体提出了正式书面意见。

来自残障人士和其他人员的主要反馈包括：

- 所有人都同意应将减少并消除残障人士限制措施作为最终目标；
- 他们支持所提议的限制措施实践原则。这一原则要求任何限制措施能够做到：
 - 以人为中心
 - 最小限制方式
 - 最短限制时间
 - 始终受到监督
 - 定期审查复核
- 他们希望这些原则也能适用于 NDIS 支援与政府提供的各类服务项目；
- 他们希望深入参与有关限制措施实施的讨论与决策流程；
- 他们希望由本地和自己熟悉并信任的人员作出决定；
- 他们希望有一个独立的机制，可以对任何决定提出申诉。

您可访问 <https://www.facs.nsw.gov.au/inclusion/disability/restrictivepracticesbill> 阅读

《新南威尔士州残障人士限制措施授权事务咨询调查报告》，详细了解咨询工作的主要议题以及调查结果。

2. 新法规有何作用？

2.1 关键点

- 高龄与残障事务专员（Ageing and Disability Commissioner，简称“ADC”）将被赋予新的监管权力，在新南威尔士州的残障人士限制措施授权流程中发挥重要作用；
- 引进一套残障人士限制措施实施通用原则。新南威尔士州所有政府机构和 NDIS 服务提供者在为残障人士提供服务的过程中必须遵循这些原则。实施或提议实施限制措施的新南威尔士州政府机构必须按法定要求每年向 ADC 提交合规报告；
- 建立正式的限制措施授权流程规章，用于 NDIS 参与者；
- 建立新的“可信赖人制度”（*trusted person framework*）。当残障人士无能力就限制措施作出决定时，该制度将能指导确认可替代残障人士作决定的人员；
- 建立明确的授权决定审查复核途径。

2.2 《残障人士（限制措施监管） 条例法案（2020 年）》的提议

2.2.1 目标和指导原则

法案的主要目的是规管针对 NDIS 参与者实施的限制措施，同时致力实现减少并消除残障人士限制措施的总体目标，包括：

- 仅在必要时实施限制措施，以保护残障人士和他人免受伤害；并且
- 促进残障人士的人权，使他们能够在不受虐待、忽视或被剥削的环境中生活。

为能够协助新南威尔士州政府机构和 NDIS 服务提供者在实施限制措施时确保相关人权得到保护，法案第 3 条制定了一系列指导性原则。

这些原则集中反映了各利益相关方通过公共咨询流程表达的他们最为关注的问题，突出了以人为本的工作方法的重要性。这些原则的核心是承认残障人士有权掌控自己的生活，同时有权参与决策流程并在这一过程中得到支持。它们同时明确规定，对残障人士实施限制措施必须考虑个人情况，并应选择限制程度最小的方案，措施执行时间必须最短，同时定期对实施情况进行监控与审查复核。

问题 1：

您是否同意法案的目标及各项原则？

法案第 7 条规定，新南威尔士州卫生部（NSW Health）、社区和司法部（Department of Communities and Justice）、教育部（Department of Education）以及其他政府机关等所有需要实施残障人士限制措施的新南威尔士州政府部门必须确保其提供的残障服务符合法规目标与各项指导原则的精神。这也包括诸如学校交通协助和非家居照顾等由政府部门出资但由非政府组织运作的服务项目。

所有相关部门、机构和组织均需每年向高龄与残障事务专员（Ageing and Disability Commissioner）递交报告，阐述其如何遵循法规目标和各项指导原则。法规将详细规定各机构如何向高龄与残障事务专员作报告。

问题 2：

新南威尔士州政府机构的法定报告制度是否牢固健全？

2.2.2 高龄与残障事务专员的职责

新南威尔士州高龄与残障事务专员（NSW Ageing and Disability Commissioner）与新南威尔士州政府机构及非政府组织合作，确保易受伤害的高龄以及成年残障人士免受虐待、忽视和剥削。

高龄与残障事务专员根据法案第 5 条规定，将拥有一系列与残障人士有关的新职权，包括：

- 宣传推广法案的目标和各指导原则；
- 教育新南威尔士州政府部门和机构遵循法案有关残障人士限制措施的原则；
- 监督 NDIS 服务机构遵守授权流程的各项规定，并支持残障人士参与决策和发表意见；
- 若有人员对限制措施授权决定不满意并提出申请要求复核时，重新审核相关决定；
- 针对残障人士限制措施在实践中出现的各类问题向新南威尔士州政府汇报。

高龄与残障事务专员将有权就新法规实施后出现的与限制措施实践及授权流程有关的问题与其他新南威尔士州政府和联邦政府机构交换信息，包括 NDIS 质量和保障委员会（NDIS Quality and Safeguards Commission）和 NDIS 启动过渡机构（NDIS Launch Transition Agency）。

问题 3：

高龄与残障事务专员的新职权是否足以支持限制措施的恰当实施及复核？

2.2.3 允许与不允许授权实施的限制措施

本法案对残障人士限制措施的定义与联邦法规针对 NDIS 服务制定的定义一致，同时概述了在新南威尔士州允许授权实施的限制措施类型。

联邦 NDIS 条例将五类残障人士限制措施归入“规管限制措施”（regulated restrictive practices）范畴。它们是：

1. 隔离约束，例如将残障人士独自限制在房间中等类似措施；
2. 化学约束，例如给残障人士服用药物，使其保持镇静，避免自残等类似措施；
3. 机械约束，例如锁定轮椅，使残障人士不能独立移动等类似措施；
4. 肢体约束，例如拉住残障人士的手臂，以阻止其伤害自己或他人等类似措施；
5. 环境约束，例如将橱柜门锁住，以阻止残障人士得到他们想要的东西等类似措施。

法案第 9 条规定，实施以上“规管限制措施”之前必须遵照新法规获取相关授权。

法案第 8 条规定了某些被新法规禁止且不允许授权实施的限制措施，包括对 NDIS 未成年参与者进行隔离约束。今后通过立法还可将其他类型的限制措施列入规管范畴。

2.2.4 NDIS 服务机构授权流程

法案建立了 NDIS 服务机构在对任何一名 NDIS 参与者实施限制措施之前必须遵循的授权流程。这一部分法案目的是确保只有出于防范伤害发生的真正必要才能实施限制措施，同时限制措施必须确保安全并已获得相关人员给予的知情同意。授权流程将仅适用于 NDIS 服务机构以及 NDIS 参与者。

法案第 10 条概述了授权实施限制措施必须达到的要求：

- 一名 NDIS 注册的行为支持治疗师 (*NDIS behaviour support practitioner*) 已制定了一套行为支持计划 (*behaviour support plan*)，同时该计划中包含有相关限制措施的内容；
- NDIS 参与者必须同意接受限制措施；同时
- 限制措施的实施必须符合审批授权专家小组所授权的规定条件。

2.2.4.1 获取同意和可信赖人制度

获取同意将始终是限制措施授权流程的核心，这与来自公共咨询的反馈相符。根据新法规，残障人士首先都会被认为具有自我决策的能力，可以给予同意或拒绝同意，并在这一过程中如有需要可获得支持。

法案第 4 部分规定了 NDIS 服务机构为实施限制措施获取同意而必须遵循的程序。若没有获得同意，限制措施无法得到授权实施。若 NDIS 服务机构正在不断地尝试获取有关人员的同意，部分特殊情况下可允许获得临时授权。审批授权专家小组在授权之前必须确保申请机构正确无误地遵守了获取同意的程序。

任何 NDIS 服务机构向 NDIS 参与者征求同意时必须向参与者提供与决策有关的简明易懂信息。NDIS 参与者可在同意接受限制措施之后的任何时候随时撤回其给予的同意。他们可以采用任何方式表明自己不希望接受限制措施的愿望。

法案引进了一套全新的可信赖人制度（‘trusted person’ framework）。当残障人士无法自行作出决定的时候，该制度将能对哪些人员有权就实施限制措施给予同意作出指导。可信赖人制度是根据公共咨询反馈意见而引进的，其基础是残障人士希望由自己认识和信任的人员为他们作出决定。法案第 13 条概述了哪些人员属于儿童和成年人的可信赖人，以及在某些情况下 NDIS 服务机构与这些人员接触的先后顺序。残障人士的可信赖人：

- 若 NDIS 参与者是未成年人，对其承担养育责任的人员；
- 若 NDIS 参与者有监护人，可对其执行限制措施的监护人；
- 若 NDIS 参与者是成年人并且没有法定的监护人，可按照以下顺序与他们的可信赖人接触：
 1. NDIS 参与者的配偶，前提条件是配偶未受他人监护，同时与参与者有密切且持续的关系（包括事实婚姻关系或受原住民及托雷斯海峡岛民习俗法认可的婚姻关系）；
 2. 与该残障人士有密切和持续关系的照顾者；
 3. NDIS 参与者的亲密朋友或亲戚，前提条件是该人与参与者有密切的个人关系并与他们的福利有切身相关利益。

以上各类适合的可信赖人的定义与现行《1987 年监护权法》 ([Guardianship Act 1987](#)) 相关定义大致相同。

问题 4:

向 NDIS 参与者征求同意的规章制度是否足够牢固和切实可行?

问题 5:

您认为法案是否为残障人士自我决策提供了充分的支持?

问题 6:

可信赖人制度是否还应包含其他保障机制?

2.2.4.2 审批授权专家小组

法案第 19 条规定实施限制措施的 NDIS 服务机构设立审批授权专家小组 (Authorisation Panels)。每个专家小组必须包含相关的 NDIS 服务机构成员以及一名独立并已在 NDIS 注册的行为支持治疗师 (*behaviour support practitioner*)。

获取限制措施授权的前提条件是 NDIS 服务机构以及独立治疗师均同意这是在短期内防止 NDIS 参与者对其本人或他人造成伤害的最佳方案。独立治疗师将会首先协助 NDIS 服务机构了解并尝试采用其他应对策略。

问题 7:

您认为在审批授权专家小组中包含一名独立的行为支持治疗师是否足以保证专家小组的独立性和专业性?

2.2.4.3 听取残障人士的意见和建议

法案第 18 条规定, 审批授权专家小组必须邀请残障人士 (以及在必要时包括他们的支持人员) 参与有关实施限制措施的讨论。他们可以任何方式参与其中, 包括亲自或委托支持人员代表他们参加专家会议, 或者在专家会议之外表述他们的意见及愿望。授权专家小组必须向

残障人士提供所有相关的信息，包括他们的行为支持计划、实施限制措施的理由以及其他替代选择方案或与之相关的信息。所有信息必须以适合残障人士理解的方式提供。

问题 8:

法案是否为残障人士以及他们的支持人员提供了充分参与决策流程的机会？

2.2.4.4 临时授权

若没有行为支持计划，而残障人士本人或他人正面临明确且紧急的危险，在这种情况下或许有必要采取限制措施。若 NDIS 服务机构在紧急情况下未经授权而必须对残障人士实施限制措施，同时这些措施可能需要持续一段时间，法案第 11 条规定 NDIS 服务机构必须在限制措施开始后一个月内获取授权。

法案第 18 条规定了临时授权的条件。服务机构必须制定一份临时行为支持计划，限制措施从实施第一日开始持续时间不能超过六个月，可提前取消但是不可延长。

2.2.4.5 全面授权

法案第 18 条规定了全面授权的条件。服务机构必须为 NDIS 参与者制定一套全面的行为支持计划。限制措施最长可持续 12 个月，可提前取消。

法案第 20 条规定，NDIS 服务机构必须在授权生效后三天内尽快通知残障人士。服务机构同时必须在授权生效后七天内通知高龄与残障事务专员（Ageing and Disability Commissioner），同时提供用于作出授权决定的各方面资料。

问题 9:

审批授权规章制度是否充分平衡了残障人士的权利与服务机构对残障人士的责任之间的关系？

2.2.4.6 投诉和上诉程序

法案第 6 部分明确规定了就限制措施授权决定提出审查复核的途径。

第一阶段：NDIS 服务机构

若对限制措施有顾虑或希望提出投诉，可首先从 NDIS 服务机构开始。在大多数情况下，服务机构应该能够以最快及最有效的方式解决问题。法案要求所有需要对残障人士实施限制措施的 NDIS 服务机构制定相关的使用与授权政策、流程以及投诉处理机制。

若 NDIS 服务机构无法解决问题，可遵循法案的规定进行独立复核。法规同时还要求 NDIS 服务机构必须告知 NDIS 参与者他们拥有要求复核任何决定的权利。

第二阶段：Ageing and Disability Commissioner

若残障人士、与他们关系密切的人员或 NDIS 服务机构不满意一项限制措施授权决定，各方都可以要求高龄与残障事务专员（Ageing and Disability Commissioner）对此进行复核。

高龄与残障事务专员将对相关决定展开审查，并最后可能同意审批授权专家小组的决定，也可能发回专家小组要求重新考虑。

高龄与残障事务专员完成复核之后必须以书面方式将结果通知 NDIS 提服务机构、NDIS 参与者或相关代表人员。高龄与残障事务专员同时会告知各方他们有权向新南威尔士州民事及行政管理事务仲裁署（NSW Civil and Administrative Tribunal）提出进一步上诉。

第三阶段：NSW Civil and Administrative Tribunal (NCAT)

若不满意高龄与残障事务专员的决定，任何一方都可在收到决定之后 28 天内向新南威尔士州民事及行政管理事务仲裁署（NSW Civil and Administrative Tribunal）申请要求重新审核该项决定。

新南威尔士州民事及行政管理事务仲裁署复核流程以《[2013 年民事及行政管理事务仲裁署法规](#)》订定的正常复核流程为依据。

问题 10:

高龄与残障事务专员和 NCAT 在复核残障人士限制措施方面的权力是否足够？

2.2.5 其他事项

法案第 7 部分包含一系列通则规定，包括保护 NDIS 服务机构免于承担在遵守新法规并且没有疏忽大意的情况下因对残障人士实施限制措施而引起的责任。

法案第 27 条规定，所有根据新法规获取的信息均受保护，若未经同意或缺乏合法理由而披露这些信息将构成违法行为。

法案第 7 部分规定了出于法案执行必要可对其他事项立法规管的权力以及在新法规执行五年之后对其复核，以确认达到各项目标。

问题 11:

您对法案是否还有其他评议？